Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3017

29. 09. 88

Sachgebiet 707

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute (Strukturberichte 1987)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 29. September 1988 — 121 (421) — 600 16 — In 28/88 — gemäß Nummer 49 des Jahreswirtschaftsberichts 1988 der Bundesregierung — Drucksache 11/1699. Federführend ist der Bundesminister für Wirtschaft.

Anhang

I. Gesamtwertung der Berichtsrunde 1984 bis 1987

1. Die fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, sowie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, haben nunmehr in der dritten Berichtsrunde (1984 bis 1987) die strukturelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft langfristig und erstmals für die erste Hälfte der achtziger Jahre umfassend dargestellt und analysiert (die Zusammenfassungen der Strukturberichte sind im Anhang zu dieser Stellungnahme abgedruckt). Die vielfach mit detaillierten empirischen Analysen untermauerten Untersuchungen bieten erneut eine Fülle von wertvollen Informationen für die Bundesregierung, aber auch für die anderen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, für Unternehmer, Arbeitnehmer, Verbände und nicht zuletzt für die Wissenschaft. Zahlreiche Diskussionsveranstaltungen, die bisher u. a. von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, dem Bundesverband der Deutschen Industrie, der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der List-Gesellschaft veranstaltet wurden, unterstreichen das große Interesse an wissenschaftlich fundierten Strukturanalysen.

2. Spezielle und grundsätzliche Auffassungsunterschiede zwischen den Instituten erschweren ebenso wie die Vielschichtigkeit des strukturellen Wandlungsprozesses und die Vielfalt der in diesem Zusammenhang von den Instituten angesprochenen Themen eine generalisierende inhaltliche Beurteilung und Stellungnahme zu den Strukturberichten. Dennoch läßt sich ein Grundkonsens zwischen den Instituten in einigen Fragen von zentraler wirtschafts- und strukturpolitischer Bedeutung feststellen. Dieser betrifft vor allem die gemeinsame Auffassung, daß die wirtschaftlichen Probleme, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, die Folge zu langsamen Strukturwandels, zu geringer Wachstums-, Investitions- und Innovationsdynamik sind und somit auf Dauer keinesfalls durch defensive wirtschafts- und strukturpolitische Strategien, also durch Verzögerungen der Strukturanpassung, gelöst werden können. In diesem Zusammenhang setzen sich die Institute auch kritisch mit Subventionen auseinander. Zur Erarbeitung neuer Wachstums-, Einkommens- und Beschäftigungschancen durch Entwicklung und Einsatz neuer Produkte und Produktionsverfahren, durch Erschließung neuer Märkte und unternehmerische Anpassung im vorstoßenden, dynamischen Wettbewerb auf nach innen und außen offenen Märkten sehen die Institute deshalb keine Alternative. Die Bundesregierung sieht hierin eine erneute wissenschaftliche Bestätigung ihrer längerfristig orientierten, marktwirtschaftlichen Wachstumspolitik. Diese hat dazu beigetragen, daß die Institute der deutschen Wirtschaft sichtbare Fortschritte im strukturellen Anpassungsprozeß attestieren konnten. Die Bundesregierung hofft, daß die wissenschaftlich fundierten und meist differenziert vorgetragenen Analysen der Forschungsinstitute zu einem besseren Verständnis für die Notwendigkeit und damit zu größerer Bereitschaft zur Strukturanpassung in Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit beitragen.

3. Die parallele Erarbeitung der Analysen im wissenschaftlichen Wettbewerb bringt es mit sich, daß Auffassungsunterschiede der Institute in den Strukturberichten deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Ausgeprägte Differenzen zeigen sich z. B. bei der Beurteilung der Rolle sektoraler Lohndifferenzierung für die Bewältigung des Strukturwandels und die Milderung der Arbeitsmarktprobleme, bei der Einschätzung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, bei der Diagnose der Investitionstätigkeit oder auch in der generellen Haltung zu der Frage, inwieweit durch Schaffung günstigerer gesamtwirtschaftlicher Nachfragebedingungen eine dynamischere Strukturanpassung erreicht werden kann. Die Bundesregierung begrüßt, daß die Institute sich in stärkerem Maße als in früheren Berichtsrunden auch mit von der eigenen Meinung abweichenden Argumenten und Methoden auseinandergesetzt haben. Sie tragen damit wesentlich zum besseren Verständnis der jeweiligen Standpunkte und der dafür maßgebenden Gründe bei und fördern so die wirtschaftspolitische und -wissenschaftliche Diskussion.

II. Stellungnahme zu wichtigen Ergebnissen der Strukturberichte 1987

4. Die folgende Darstellung und Stellungnahme kann der Vielfalt des in den Strukturberichten vorgelegten empirischen Materials, der Analysen und der Empfehlungen auch nicht annähernd gerecht werden. Die Auswahl erfolgte deshalb vor allem unter dem Blickwinkel der wirtschaftspolitischen Bedeutung und Aktualität. Insbesondere die Ergebnisse der schon vor längerer Zeit veröffentlichten Schwerpunktuntersuchungen der Institute bleiben daher weitgehend unberücksichtigt. Interessenten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Publizistik und Politik seien deshalb wie bei früheren Berichtsrunden ermuntert, die

Berichte für ihre eigenen Zwecke und Entscheidungen, als Grundlage für weiterführende Untersuchungen oder zur Unterrichtung der Öffentlichkeit zu nutzen.

Die Datenlage bringt es mit sich, daß die Analysen der Institute in der Regel nur bis zum Jahr 1986 reichen und nur in Ansätzen auch Entwicklungen im Jahr 1987 miterfassen. Dies erscheint angesichts der längerfristigen Perspektiven der Strukturforschung vertretbar und hat zur Folge, daß in dieser Stellungnahme auf tagesaktuelle wirtschafts- und konjunkturpolitische Fragen nur eingegangen wird, wo dies in unmittelbarem Zusammenhang mit den Strukturberichten geboten erscheint. Von der künftig jährlichen Berichterstattung (vgl. Ziffer 78) erwartet die Bundesregierung eine weitere Steigerung der Aktualität der Strukturforschung.

1. Produktion und Beschäftigung

a) Grundzüge der strukturellen Entwicklung

5. Die vorliegenden Strukturberichte lassen insgesamt erkennen, daß der Strukturwandel in den letzten zehn Jahren vorangekommen ist. Fortschritte waren dabei allerdings, so das IfW, gepaart mit Stillstand. Das Tempo des Strukturwandels dürfte sich, zu diesem Ergebnis gelangen auf der Grundlage unterschiedlicher Indikatoren DIW, HWWA und RWI, im langfristigen Trend weiter verlangsamt haben. Verläßliche empirische Normen, die eine eindeutige Beurteilung dieses Befundes zulassen, existieren nach Auffassung der Bundesregierung allerdings nicht. Das Ergebnis der durchweg längerfristigen Betrachtungen der Institute wurde erheblich von dem starken wirtschaftlichen Einbruch zu Anfang der 80er Jahre geprägt. In den kommenden Jahren, in denen insbesondere die Wirkungen der Steuerreform besser sichtbar werden, wird sich erweisen, inwieweit auf der Grundlage der wirtschaftspolitischen Neuorientierung dauerhafte Anpassungsfortschritte erreicht und damit auch wieder mehr Investitions- und Wachstumsdynamik erzielt werden konnten.

Die Berichte lassen keinen Zweifel daran, daß weiterhin erhebliche Anstrengungen — auf Seiten der Politik von Bund, Ländern und Gemeinden ebenso wie auf Seiten der Unternehmen und Arbeitnehmer und deren Organisationen — notwendig sind, um den anhaltend hohen Anpassungserfordernissen gerecht zu werden. Die Bundesregierung unterstreicht in diesem Zusammenhang die Feststellung der Institute, daß der aufgestaute Bedarf an Strukturwandel vor allem auf einer noch unzureichenden Wahrnehmung von Expansionschancen beruht, nachdem — so namentlich DIW und HWWA — in den 80er Jahren die Zahl der in schrumpfenden Branchen weggefallenen Arbeitsplätze nicht ungewöhnlich hoch gewesen ist.

Die Bundesregierung sieht sich von den Instituten darin bestärkt, ihre mittelfristig orientierte Politik struktureller Reformen zur Stärkung des Wettbewerbs und für mehr Flexibilität fortzusetzen. Schwerpunkte dieser Politik bleiben die Beschleunigung der Deregulierung mit Öffnung der Fernmeldemärkte, die Fortsetzung der Privatisierung und die Sicherung des freien Welthandels. Nach der großen Steuerreform 1990 hat die Bundesregierung für die nächste Legislaturperiode eine Reform der Unternehmensbesteuerung angekündigt. Sie wird im Herbst dieses Jahres weitere Möglichkeiten zur Flexibilisierung am Arbeitsmarkt prüfen. Fortschritte bei der Lösung der Beschäftigungsprobleme und mehr wirtschaftliche Dynamik lassen sich am besten im Zusammenspiel von günstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen mit strukturwirksamen Verbesserungen auf der Angebotsseite erzielen.

6. Ausführlich setzen sich die Institute mit der Entwicklung des Dienstleistungssektors auseinander. Auch in der Bundesrepublik Deutschland gewinnt der institutionell abgegrenzte Dienstleistungssektor zumindest seit Ende der 60er Jahre für Produktion und Beschäftigung immer mehr an Gewicht. Man mag diesen Prozeß wie das IfW als Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, als Deindustrialisierung, bezeichnen. Die detaillierten Untersuchungen insbesondere von DIW und Ifo weisen jedoch wie die der übrigen Institute auf enge wechselseitige Beziehungen zwischen Dienstleistungs- und Warenproduktion und die zunehmende Bedeutung moderner Dienstleistungen als Grundlage effizienter industrieller Fertigung hin. Besonders auffällig ist die sehr dynamische Entwicklung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Relativ und absolut hat sich darüber hinaus auch die Zahl derjenigen Erwerbstätigen spürbar erhöht, die innerhalb des Warenproduzierenden Gewerbes in Dienstleistungsberufen beschäftigt sind.

Versuche — hierauf weist das HWWA hin —, aus der Auswertung historischer Trends oder internationaler Querschnittsvergleiche typische Muster des Strukturwandels und daraus z. B. für die Bundesrepublik Deutschland einen überdimensionierten und exportlastigen Industriesektor sowie ein Defizit an Dienstleistungsangebot abzuleiten, sind problematisch. Dies gilt auch für die Frage nach der Bedeutung des Dienstleistungshandels für eine hochentwickelte Volkswirtschaft, die von Ifo und IfW unterschiedlich beantwortet wird. Nach Ansicht des Kieler Instituts werden die Chancen auf den rasch expandierenden Märkten für moderne Dienstleistungen von der deutschen Wirtschaft nicht konsequent genug wahrgenommen. Demgegenüber fördert die Analyse von Ifo keine generellen Defizite in der Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Dienstleistungen zu Tage.

7. Die Bundesregierung sieht sich durch die Berichte in ihrer Auffassung bestärkt, daß die industrielle Produktion von Gütern ein wesentliches Fundament der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung bleiben wird, in der die Arbeitsteilung zwischen Waren- und Dienstleistungsproduktion vor allem durch die Marktkräfte, durch Kostenvorteile, technischen Fortschritt und die Nachfrageentwicklung, geprägt sein wird. Die marktwirtschaftliche Politik der Bundesregierung bleibt auf die Stärkung der Wachstumskräfte generell gerichtet und wird so auch zur besseren Ausschöpfung der zweifellos in vielen Dienstleistungsbereichen vorhandenen Beschäftigungspotentiale beitragen. Dabei kommt angesichts erheblicher staatlicher Ein-

flüsse auf wichtige Dienstleistungsbereiche der Politik der Deregulierung und Privatisierung besonderes Gewicht zu.

Ifo und DIW betonten zu Recht die große Heterogenität der unter dem statistischen Sammelbegriff Dienstleistungssektor zusammengefaßten Wirtschaftszweige, zu denen so unterschiedliche Bereiche wie ärztliche Versorgung, Medien, Schiffahrt, Gebäudereinigung oder Finanzdienstleistungen gehören. Das DIW weist in diesem Zusammenhang den Eindruck, in den USA sei die Beschäftigung im tertiären Sektor in Relation zur Gesamtwirtschaft schneller expandiert als in der Bundesrepublik Deutschland, für die Jahre seit 1973 als falsch zurück. Dieses Ergebnis spricht gegen den Befund einer speziellen deutschen „Dienstleistungslücke".

8. Eher ein Bild der Kontinuität als von Trendbrüchen zeigt sich bei der Betrachtung des Strukturwandels der 80er Jahre im Vergleich zur Entwicklung der 70er Jahre auf Branchenebene (HWWA, IfW). Zu den Branchen, die gemessen an der Bruttowertschöpfung ihre Position im Branchengefüge in den 80er Jahren am stärksten verbessern konnten, gehörten neben den Dienstleistungsbereichen Übrige Dienstleistungen, Bildung und Wissenschaft, Kreditinstitute, Versicherungen sowie Wohnungsvermietung auch eine Reihe warenproduzierender Bereiche wie die Herstellung von Kunststoffwaren, von Büromaschinen und ADV-Geräten und -Einrichtungen, der Luft- und Raumfahrzeugbau oder die Papier- und Pappeerzeugung. Zu den Gewinnern des Strukturwandels in den 80er Jahren gehörten von den großen Industriebereichen nach dieser Betrachtung des HWWA und des IfW noch die Chemische Industrie, der Straßenfahrzeugbau und die Elektrotechnische Industrie. Produktionsverluste im Branchengefüge ergaben sich vor allem in warenproduzierenden Bereichen wie der Holzverarbeitung, dem Leder- und dem Bauhauptgewerbe, der Eisenschaffenden Industrie und der Mineralölverarbeitung. In den Dienstleistungsbereichen verloren die Häuslichen Dienste, Schiffahrt und Eisenbahnen, aber auch Groß- und Einzelhandel und daneben weiterhin die Landwirtschaft an Boden.

Unternehmerische Anpassungsnotwendigkeiten können eine Vielzahl von Ursachen haben und dementsprechend sehr unterschiedliche Anpassungsstrategien erfordern. Die beobachteten Strukturverschiebungen können deshalb nur wenig Anhaltspunkte für eine Beurteilung gelungener oder versäumter Anpassungen in den einzelnen Branchen geben. Hinzu kommt, daß sich schon aus relativ geringfügigen Abweichungen im Meßkonzept signifikante Veränderungen im empirisch festgestellten Branchengefüge ergeben können. Vor allem spielt aber eine Rolle, daß Strukturwandel und Strukturanpassung sich insbesondere auch innerhalb der Branchen und in den einzelnen Unternehmen selbst abspielen. Übereinstimmend und zunehmend deutlicher wird Strukturwandel von den Instituten denn auch als brancheninterner Prozeß gesehen. Viele Branchen verlieren mehr und mehr ihre typischen Merkmale, wobei — wie das IfW feststellt — gerade Unternehmen in schrumpfenden Branchen Verluste auf ihren angestammten Märkten außerhalb ihres bisherigen Wirkungskreises zumindest teilweise kompensieren konnten; hierzu zählen beispielsweise die Mineralölverarbeitung und die Eisenschaffende sowie auch die Feinmechanische und Optische Industrie.

9. Auf die regionale Dimension des Strukturwandels ausführlicher eingegangen sind das DIW und IfW. Beide Institute weisen darauf hin, daß sich erhebliche Entwicklungsdiskrepanzen bereits unterhalb der Länderebene zwischen den Raumordnungs- bzw. Arbeitsmarktregionen beobachten lassen. Das DIW macht in diesem Zusammenhang auf erhebliche regionale Entwicklungsunterschiede in den einzelnen Branchen, vor allem des Warenproduzierenden Gewerbes, aufmerksam. Zu unterstreichen ist die Feststellung dieser Institute, daß regionale Entwicklungen nicht allein aus den unterschiedlichen regionalen Branchenstrukturen erklärt werden können.

Unterschiede im Wachstumstempo und bei der Beschäftigtenentwicklung zwischen den Bundesländern lassen sich lange zurückverfolgen. Sie waren nach den Ermittlungen des IfW in den 60er Jahren eher stärker ausgeprägt als in den 70er und 80er Jahren. Hierbei dürften auch nach Auffassung der Bundesregierung Aufholprozesse gegenüber den schon früher industrialisierten Regionen mit hohem Niveau in der Pro-Kopf-Wertschöpfung (IfW) mit merklichen Gewichtsverschiebungen zugunsten des „Südens" (Ifo) eine wichtige Rolle gespielt haben.

Gravierende regionale Entwicklungsunterschiede, die der sehr vereinfachenden Formel vom Süd-Nord-Gefälle eine gewisse Berechtigung verleihen, zeigen sich demgegenüber mit dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem zu Anfang der 80er Jahre in deutlich divergierenden Arbeitslosenquoten. Sie bewegten sich 1987 zwischen 5,1 v. H. in Baden-Württemberg und 11,8 v. H. im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen/Bremen. Nach Ansicht des IfW bestehen die Probleme strukturschwacher Regionen vor allem darin, daß dort das durchschnittliche Lohnniveau von einigen traditionellen Hochlohnbranchen dominiert wird, wobei nach Feststellungen von Ifo und HWWA hochsubventionierte Branchen eine wichtige Rolle spielen. Der Zuzug neuer Unternehmen wird auf diese Weise nicht gefördert. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit verantwortlicher Beiträge auch der Tarifpartner als Voraussetzung der Überwindung regionaler Schwierigkeiten hin und unterstreicht die verschiedentlichen Hinweise in den Berichten von Ifo, HWWA, IfW und RWI darauf, daß Hilfen für strukturschwache Branchen regionale Probleme nicht bewältigen können, dauerhafte Lösungen sogar eher erschweren. Im Vordergrund der Politik der Bundesregierung steht deshalb die Flankierung schwerwiegender regionaler Anpassungsprozesse durch Förderung der regionalen Wachstumspotentiale.

b) Beschäftigung, Produktivität, technischer Fortschritt

10. Bis 1986 konnte im Zuge der wirtschaftlichen Neubelebung der scharfe Beschäftigungsrückgang zwischen 1980 und 1983 um rd. 1 Million Erwerbstä-

tige fast zur Hälfte wettgemacht werden. Durch den auch 1987 und 1988 anhaltenden Beschäftigungsanstieg konnten nunmehr rd. drei Viertel der damaligen Beschäftigungsverluste kompensiert werden. Da die Zahl der Erwerbspersonen seit 1983 etwa im gleichen Ausmaß anstieg wie die Erwerbstätigkeit, wurde trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs allerdings noch keine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes erreicht.

Zwischen 1973 und 1986 ist die Zahl der Erwerbstätigen um 1,15 Mio. zurückgegangen. Hierzu trug insbesondere der tiefe Beschäftigungseinbruch bei den Produktionsunternehmen (inkl. denjenigen der Land- und Forstwirtschaft) bei, die langfristig einen Verlust von 2,3 Mio. Arbeitsplätzen zu verzeichnen hatten (DIW). Nur im Straßenfahrzeugbau, bei der Kunststoffwarenherstellung, im Luft- und Raumfahrzeugbau sowie der Energie- und Wasserversorgung gab es langfristig einen Beschäftigtenzuwachs (+163 000). Die Beschäftigungsgewinne konzentrierten sich also fast ausschließlich auf die Dienstleistungsbereiche und hier insbesondere auf Gebietskörperschaften (+720 000) sowie den heterogenen Bereich der Übrigen Dienstleistungen (+314 000). Die zahlenmäßig größten Beschäftigungsverluste gab es in diesem Zeitraum im Baugewerbe (−593 000), in der Land- und Forstwirtschaft (−580 000) und im Textil- und Bekleidungsgewerbe (−423 000). Neben den traditionellen Zweigen Ernährungsgewerbe, Eisenschaffende Industrie, Holzverarbeitung, Steine und Erden, Ledergewerbe sowie den Eisenbahnen gehörten auch der Maschinenbau (−126 000) und die Elektrotechnik (−119 000) zu den Branchen mit gesamtwirtschaftlich fühlbaren Beschäftigungseinbußen.

Die Tatsache, daß sich in den beiden größten Schrumpfungsbereichen der 60er Jahre, der Land- und Forstwirtschaft und dem Kohlebergbau, der Beschäftigtenabbau nur noch in vermindertem Tempo fortgesetzt hat, signalisiert nach Ansicht des Ifo-Instituts keine fundamentale Verbesserung der Lage dieser Wirtschaftszweige, sondern sei das Resultat einer stark verringerten Aufnahmefähigkeit des Warenproduzierenden Gewerbes für Abwanderungswillige sowie einer extrem hohen staatlichen Unterstützung. Der Bundesregierung zeigt diese Entwicklung, daß mit massiver staatlicher Hilfe bruchartige Entwicklungen in diesen beiden auch unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit wichtigen Wirtschaftsbereichen vermieden wurden. Die Kehrseite dieser Verlangsamung der strukturellen Anpassung sind jedoch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten in Form eines massiven Anstiegs der Subventionen und ein überhöhtes, Verbraucher und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche teilweise erheblich belastendes Preisniveau. Betroffen sind davon besonders die Branchen, die dem nationalen und internationalen Wettbewerb voll ausgesetzt sind (RWI). Sie können nicht in dem Maße zur Erhaltung bestehender oder zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen, wie sie es könnten, wenn sie diese zusätzlichen Belastungen nicht tragen müßten oder zusätzliche Kaufkraft auf sich ziehen könnten.

11. Von den berichteten Veränderungen der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur in den 80er Jahren fallen die weitere starke Verlangsamung im Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft und die ebenfalls stark verlangsamte Ausweitung der Beschäftigung bei den Gebietskörperschaften zahlenmäßig am stärksten ins Gewicht. Im Verarbeitenden Gewerbe verlagerte sich der Beschäftigungsabbau von den Ausrüstungsgüter produzierenden Bereichen stärker in die Konsumgüter produzierenden Zweige, wo, anders als in den 70er Jahren, auch bei der Herstellung dauerhafter Konsumgüter Arbeitsplätze eingespart wurden.

Diese Veränderungen der Beschäftigtenstruktur sind das Ergebnis des Zusammenwirkens veränderter Kosten- und Nachfragestrukturen auf den nationalen und internationalen Märkten, unternehmensinterner Rationalisierungs- und Anpassungsprozesse und vielfältiger staatlicher Einflußnahmen. Ifo führt die relativ günstige Entwicklung der Ausrüstungsgüter produzierenden Zweige vor allem auf den Rückenwind einer zeitweise unterbewerteten Währung zurück. Langfristig (seit 1970) haben allerdings, wie das RWI feststellt, die im internationalen Wettbewerb stehenden Sektoren 740 000 Arbeitsplätze abgebaut, während die Bedeutung der stärker binnenwirtschaftlich orientierten Wirtschaftszweige für die Gesamtbeschäftigung zugenommen hat. Vor dem Hintergrund dieser auch mit den Verschiebungen fundamentaler Währungsrelationen zusammenhängenden langfristigen Strukturverlagerungen hält die Bundesregierung Forderungen aus dem internationalen Raum für unbegründet, die auf eine forcierte Umstrukturierung der deutschen Wirtschaft zugunsten international nichthandelbarer Güter und Dienste zielen.

12. Um im intensiven nationalen und internationalen Wettbewerb bestehen zu können, sind Unternehmen ständig zur Verbesserung der Effizienz des Einsatzes ihrer Produktionsfaktoren durch eine günstige Kapazitätsauslastung, neue Faktorkombinationen und Nutzung des technischen Fortschritts gezwungen. Derartige unternehmensinterne Anpassungs-, Rationalisierungs- und Innovationsprozesse schlagen sich im Produktivitätsfortschritt nieder. Sie sind wichtig für das wirtschaftliche Wachstum und Quelle hoher Kapital- und Arbeitseinkommen, aus der auch die staatlichen Einnahmen und soziale Transferleistungen gespeist werden müssen.

In den 80er Jahren hat sich die Abschwächung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts weiter fortgesetzt. Ein wesentlicher Grund hierfür wird häufig in der anhaltenden Umstrukturierung der Wirtschaft zu den normalerweise arbeitsintensiveren Dienstleistungsbereichen gesehen. Den Analysen von DIW und Ifo zufolge kann allerdings von einem generellen Produktivitätsrückstand der Dienstleistungsunternehmen gegenüber den Produktionsunternehmen keine Rede sein. Auch dürfe der nicht meßbare Beitrag einer effizienteren Arbeitsteilung zwischen Waren- und Dienstleistungsproduktion zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt nicht übersehen werden (DIW). Abstriche von der pauschalen Vermutung eines Produktivitätsrückstandes in der Dienstleistungsproduktion erscheinen somit angebracht. Gegen sie spricht auch der hohe Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz im privaten Dienstleistungssektor.

Die von Ifo als Normalfall charakterisierte Abschwächung des Produktivitätswachstums kann das Ergebnis sehr vieler Faktoren sein; auch Meßprobleme, auf die alle Institute aufmerksam machen, können eine Rolle spielen. Ifo weist auf den engen Zusammenhang mit der Verlangsamung der Kapitalintensivierung, d.h. der nachlassenden Substitution von Arbeit durch Kapital, hin, der sich nach Ansicht des HWWA auf Branchenebene allerdings nicht eindeutig belegen läßt. Beide Befunde lassen sich aber mit der These vereinbaren, daß die in den 60er Jahren vorherrschende, auf Massenproduktion gerichtete Mechanisierung und Automatisierung (HWWA, Ifo, IfW) heute auch aufgrund der wachsenden Ansprüche der Konsumenten an qualitativ höherwertige und differenzierte Produkte an Grenzen stößt.

13. Die in den Strukturberichten auf Branchenebene aufgezeigten verschiedenartigen Entwicklungsverläufe von Produktion, Produktivität und Beschäftigung zeigen, daß sehr unterschiedliche Anpassungsstrategien an den Strukturwandel möglich und sinnvoll sein können, die letztlich von den betroffenen Unternehmen selbst ihren spezifischen Angebots-, Nachfrage- und Wettbewerbsbedingungen entsprechend beurteilt und umgesetzt werden müssen. Während die Berichte einen deutlichen Zusammenhang zwischen Produktivitätsfortschritt und Wachstum feststellen (DIW, HWWA), wird die in früheren Berichten auch vom DIW vertretene Auffassung des IfW, daß starke Beschäftigungsfortschritte vor allem bei den produktivitätsstarken Branchen nachzuweisen sind, von den anderen Instituten nicht eindeutig gestützt. Weder gesamtwirtschaftlich noch auf Branchenebene geben die Strukturberichte der Bundesregierung jedoch Hinweise darauf, daß Beschäftigungsverluste als Folge des Rationalisierungsfortschritts angesehen werden könnten. Hohe Produktivitätssteigerungen in Branchen mit schrumpfender Beschäftigung sind — wie im Falle des Textil- und Bekleidungsgewerbes — oft ein Indiz für gelungene Strukturanpassung, ohne die weitere Arbeitsplätze gefährdet worden wären.

14. Weil die Produktivitätsentwicklung einer großen Vielzahl von Einflußfaktoren unterliegt, lassen sich daraus kaum Schlüsse auf das Tempo des Technischen Fortschritts ziehen. Auch empirisch konnte ein Zusammenhang zwischen Technologieintensität und Produktivitätsentwicklung nicht ermittelt werden (IfW). Dies heißt nicht, daß moderne Prozeß- und Verfahrenstechniken keine effizienzsteigernden Wirkungen gehabt hätten; sie waren aber ganz offensichtlich nicht so groß, wie es immer wieder unterstellt wird (IfW). Auch vermitteln die von Ifo und IfW gegebenen Hinweise auf den Einsatz moderner Fertigungs-, Informations- und Kommunikationstechniken im Produktionsprozeß nicht den Eindruck, daß sich neue Technologien rasch und schubartig mit hohen Rationalisierungseffekten in Produktion und Verwaltung ausbreiten. Der Diffusionsprozeß scheint kontinuierlich und insgesamt langsamer zu erfolgen, als vielfach in der Öffentlichkeit der Eindruck besteht.

15. Die Strukturberichte sehen übereinstimmend keine Alternative zur Nutzung moderner Technik in Form von Prozeß- und Produktinnovationen, schon gar nicht für eine so eng in den internationalen Wettbewerb eingebundene Volkswirtschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland. Während Prozeßinnovationen auch den Keim zur Freisetzung von Arbeitskräften im betroffenen Produktionsbereich in sich tragen, lassen sich durch Produktinnovationen neue Nachfrage- und damit auch Beschäftigungspotentiale erschließen. Kompensiert werden solche Freisetzungseffekte durch empirisch allerdings kaum zu ermittelnde positive Einkommenswirkungen, die sich aus dem Einsatz der effizienteren Produktionsverfahren ergeben. Auf der anderen Seite können attraktive neue Marktangebote auch zur Verdrängung überkommener Produkte beitragen. HWWA, Ifo und IfW setzen sich in ihren Berichten ausführlich mit Argumenten und empirischen Aussagen zu den Freisetzungs- und Kompensationseffekten auseinander.

Die Bundesregierung unterstreicht, daß nach den Feststellungen des HWWA und des IfW keine Anzeichen dafür vorliegen, daß Freisetzungseffekte aufgrund technischen Fortschritts nicht kompensiert werden konnten. Die These des Ifo-Instituts, nach der durch Arbeitszeitverkürzung Freisetzungen von Beschäftigten vermieden wurden, ist indes das Ergebnis eines nur rechnerischen Vergleichs. Bei der von diesem Institut angeführten empirischen Beobachtung des langfristig hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibenden realen Wachstums handelt es sich um eine eher statistische Beschreibung der in zwei Schüben Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre entstandenen Arbeitslosigkeit, die wenig über deren Ursachen aussagt. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß es bei der als Folge technischen Fortschritts notwendigen Umsetzung von Arbeitskräften Probleme geben kann, weil sich Freisetzungen und mögliche Neueinstellungen nach Qualifikation, Branche oder Ort häufig nicht decken (IfW). Dadurch kann die durch den technischen Fortschritt mögliche und bei den vorhandenen privaten und öffentlichen Bedürfnissen wünschenswerte Wohlstandssteigerung verzögert werden.

c) Strukturwandel, Arbeitsmarkt und Löhne

16. Dem Wandel der sektoralen Beschäftigungsstruktur entsprechend waren Bau- und Fertigungsberufe besonders von rückläufigen Beschäftigungsmöglichkeiten in ihren angestammten Bereichen betroffen, während die Institute die Dienstleistungsberufe im allgemeinen auf der Gewinnerseite des Strukturwandels sehen. Dies ist nach Auffassung von Ifo weniger die Konsequenz geringerer Rationalisierungspotentiale im Verwaltungsbereich als vielmehr Folge einer erheblichen Leistungsausweitung mit dem Ziel der verbesserten Kontrolle, Planung und Steuerung des gesamten unternehmerischen Wertschöpfungsprozesses. Die Analysen der qualitativen Dimension des Strukturwandels für den Arbeitsmarkt machen allerdings deutlich, daß die von den Instituten beobachteten Veränderungen in den Berufsstrukturen stärker waren, als es in der sektoralen Veränderung der Erwerbstätigenzahlen zum Ausdruck kommt (DIW).

Von der „Entwertung von Humankapital" (IfW) im marktbestimmten Strukturwandel waren vor allem

Berufe betroffen, deren spezialisiertes Qualifikationsprofil auf einzelne Branchen im Warenproduzierenden Gewerbe zugeschnitten ist (Ifo, IfW, RWI), während der Strukturwandel Erwerbstätige mit technischen Beratungs- und Planungsberufen eindeutig begünstigte (Ifo, RWI). Seit 1970 haben die Büro- und Verwaltungsberufe, die insbesondere auch von der Beschäftigungsexpansion im öffentlichen Sektor profitierten, per saldo die insgesamt größten Beschäftigungszunahmen zu verzeichnen. Rückschläge bei den Bürofach- und -hilfskräften in den 80er Jahren bei gleichzeitiger stetiger Zunahme der Datenverarbeitungskaufleute deuten auf verstärkte Änderungen in den Qualifikationsanforderungen durch das Vordringen der EDV hin (RWI).

17. Die von den Instituten (IfW, Ifo, HWWA, RWI) vorgelegten Informationen lassen erkennen, daß technischer Fortschritt und Strukturwandel mit deutlichen Tendenzen zur Höherqualifizierung der Arbeitskräfte einhergehen. Die vom HWWA für die 80er Jahre vorgelegten Indizien für eine Abschwächung dieser Tendenzen in der Industrie stehen dem im Prinzip nicht entgegen.

Durch eine auf Strukturerhaltung gerichtete Politik werden gute Chancen für anspruchsvolle Tätigkeiten und höhere Einkommen vergeben. Eine hohe berufliche Qualifizierung und eine über das Arbeitsleben hinweg beständige Lernbereitschaft sind wesentliche Voraussetzung für jeden einzelnen, diese Chancen selbstverantwortlich in persönlichen beruflichen Erfolg umzusetzen. Besser und zeitgemäßer ausgebildete Arbeitskräfte könnten, so das RWI, durch ihr Angebot am Arbeitsmarkt in der Lage sein, Unternehmen zur Schaffung von zusätzlichen rentablen Arbeitsplätzen anzuregen und so die von diesem Institut zur Behebung des Arbeitsplatzdefizits für vordringlich gehaltene Tarif- und Globalpolitik unterstützen.

Die Bundesregierung trägt im Rahmen der Qualifizierungsoffensive für Arbeitslose dazu bei, deren Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt zu erhöhen, und fühlt sich hierzu von den Berichten von Ifo und RWI ermutigt. Befürchtungen des Ifo-Instituts vor einer zu raschen Expansion und einer Stop-and-go-Politik hierbei zeigen, daß einer solchen Politik allerdings auch Grenzen gesetzt sind. Ein klares Bild über die tatsächliche Entwicklung der beruflichen Weiterbildung im Unternehmensbereich lassen die verfügbaren Daten nicht zu. Die betriebliche Weiterbildung vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen zeigt allerdings nach Meinung von Ifo keine ausgeprägten Reaktionen auf den wachsenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Die Bundesregierung unterstreicht die in den Berichten (Ifo, RWI) betonte Verantwortlichkeit auch der Unternehmen für die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter und hält wie das Ifo-Institut eine stärkere Einbeziehung von systematischen Qualifizierungsmaßnahmen in die Personalpolitik nicht nur der großen Unternehmen für unerläßlich.

18. Das DIW weist darauf hin, daß in fast allen Berufszweigen die Zahl der Teilzeitbeschäftigten von 1980 bis 1986 noch einmal zugenommen hat. Nach wie vor konzentriert sich Teilzeitbeschäftigung auf Frauen; die sektoralen Schwerpunkte liegen im Handel, bei privaten Haushalten und Organisationen, bei Dienstleistungen und im öffentlichen Bereich (DIW, Ifo). Die Bundesregierung sieht mit dem RWI darin auch eine Reaktion des Beschäftigungssystems auf Wünsche von Arbeitnehmern, die aus verschiedenen Gründen kein Interesse an einem normalen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis haben. Andere Arbeitnehmer erhalten auf Teilzeitarbeitsplätzen oder mit anderen Formen flexibler Beschäftigung oft gute Möglichkeiten, auf einen angestrebten Vollzeitarbeitsplatz zu wechseln. Die Befürchtung, mit dem Vordringen flexiblerer Beschäftigungsformen würden Risiken stärker auf Arbeitnehmer abgewälzt (Ifo), teilt die Bundesregierung insoweit nicht. Das größte Risiko liegt darin, dauerhaft ganz ohne Arbeit zu sein (zu den Auswirkungen veränderter Betriebszeiten siehe Ziffer 31).

19. Bei anhaltender Unterbeschäftigung wird der Entwicklung des Lohnes als dem Preis des Faktors Arbeit in allen Berichten große Aufmerksamkeit gewidmet. Breite Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Diagnose eines kräftigen Rückgangs der Lohnsteigerungsraten vor allem im Verlauf der 80er Jahre, in dessen Folge sich die in den 70er Jahren entstandene „Reallohnlücke" zurückgebildet hat (IfW) und die realen Lohnstückkosten wieder unter den Durchschnitt der 60er Jahre gefallen sind (HWWA). Infolgedessen konzentrieren sich die Analysen der Institute vor allem auf die Frage, inwieweit eine stärkere Differenzierung der Löhne, namentlich in sektoraler Hinsicht, zur Förderung von Strukturwandel, Wachstum und Beschäftigung beitragen kann.

Im großen und ganzen hat sich nach den Feststellungen der Institute die sektorale Lohnhierarchie als bemerkenswert stabil erwiesen (IfW, RWI). Dabei überwiegt der Eindruck einer insgesamt stärker gewordenen Differenzierung, die — so das RWI — innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes besonders ausgeprägt erscheint. Sie erreicht das in den USA bestehende Ausmaß nach Angaben von Ifo jedoch nicht.

20. Auffällige Verschiebungen innerhalb der sektoralen Lohnhierarchie zeigen die Strukturberichte für den öffentlichen Dienst sowie die Bereiche, die sich in der Lohn- und Gehaltsfindung am öffentlichen Dienst orientieren. Hier ist ein deutliches Zurückbleiben hinter der Einkommensentwicklung im privaten Sektor mit entsprechender Verschiebung der Lohnrelationen zu verzeichnen (HWWA, RWI), was vom HWWA im Zusammenhang mit einer Zunahme der Nachfrage nach sicheren Arbeitsplätzen gesehen wird.

Die Berichte zeigen aber auch, daß in Bereichen, in denen die Beschäftigung mit hohen staatlichen Subventionen gestützt wird, dieses bei der Lohnfindung offensichtlich nicht immer ausreichend berücksichtigt wird (HWWA, Ifo). In den meisten dieser Bereiche — dazu gehören namentlich die in der Lohnhierarchie ohnehin günstig plazierten Branchen Kohlenbergbau, Schiffbau und Luft- und Raumfahrzeugbau — haben die Tarifpartner den Schutz durch staatliche Subventionen zu einer Verbesserung in der gesamtwirtschaftlichen Lohnposition und überdurchschnittlichen Lohnzuwächsen genutzt. Damit wurden die Belastungen der übrigen Bereiche erhöht und insgesamt Beschäftigungschancen vertan.

Das HWWA weist schließlich darauf hin, daß sich die sektorale Einkommensverteilung weiter zugunsten der — meist dem Verarbeitenden Gewerbe zugehörigen — Branchen verschoben hat, in denen Großunternehmen stark vertreten sind und die Gewerkschaften einen großen Einfluß haben. Nach Meinung der Bundesregierung könnten sich die betroffenen Branchen und Unternehmen bei zunehmendem internationalen Wettbewerb deshalb mehr und mehr gezwungen sehen, Teile der Produktion an in- und ausländische Vorlieferanten auszulagern, die einem vergleichbaren Lohnkostendruck nicht ausgesetzt sind.

21. Während die Notwendigkeit einer Lohn- und Gehaltsfindung, die der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch eine qualifikationsorientierte Differenzierung der Arbeitseinkommen Rechnung trägt, von den Instituten nicht in Frage gestellt wird, äußern die Institute wie schon in den früheren Strukturberichten unterschiedliche Erwartungen über den Beitrag einer stärker differenzierten sektoralen Lohnstruktur zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme.

Nach DIW ist eine Strategie verstärkter Lohndifferenzierung zur fühlbaren Entlastung des Arbeitsmarktes wenig erfolgversprechend. Zwar könne eine relative Senkung des Lohnniveaus in wachstums- und produktivitätsschwachen Branchen kurzfristig unter beschäftigungspolitischen Aspekten angezeigt sein, sie wirke aber im Grunde strukturkonservierend und enge somit die langfristigen Wachstumsperspektiven tendenziell ein (RWI, DIW). Ifo verspricht sich von einer relativen Absenkung der Löhne in unter Anpassungsdruck stehenden Branchen keine ins Gewicht fallende Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition; jedoch würde die Neuansiedlung von Unternehmen in den vom sektoralen Anpassungsprozeß betroffenen Regionen zweifellos erleichtert.

Das HWWA leitet aus der Zunahme der sektoralen Lohnunterschiede die Existenz von Anpassungsstaus ab, die den Strukturwandel erheblich behindern und stellt fest, daß eine überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung häufig mit Lohnsätzen einhergeht, die weit unter der Arbeitsproduktivität der jeweiligen Branche liegen. Für das IfW liegt in unzureichender Lohndifferenzierung ein wesentliches Hemmnis für die Überwindung der Arbeitsmarktprobleme. Die Strategie der Lohndifferenzierung diene nicht der Strukturerhaltung, sondern gebe Anreize für einen raschen Strukturwandel, da die kurzfristige Minderung des Anpassungsdrucks zur Einleitung der Anpassungsprozesse genutzt werden könne.

22. Der strukturelle Wandel ist Ausdruck einer dynamischen Wirtschaft. Langfristige Tendenzen zum Ausgleich sektoraler Lohnunterschiede — diese werden von denjenigen Instituten besonders betont, die den Beitrag einer sektoral differenzierten Lohn- und Gehaltsstruktur zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme als eher gering veranschlagen — überlagern sich im Wachstumsprozeß immer wieder mit neuen Anstößen zur Differenzierung. Nach Auffassung der Bundesregierung läßt sich das „richtige" Ausmaß einer sektoralen Differenzierung der Löhne und Gehälter, die ihre Ursache nicht allein in unterschiedlichen Qualifikationsniveaus der in den Branchen beschäftigten Arbeitnehmer hat, nicht ermitteln. Es kommt vielmehr darauf an, daß die Lohnvereinbarungen der Tarifpartner im Ergebnis ausreichenden Spielraum lassen für Lohnanpassungen, die der wirtschaftlichen Lage der betroffenen Unternehmen, Wirtschaftszweige und Regionen Rechnung tragen.

Die Befürchtungen des IfW, daß sich die durch Tariflöhne gezogenen Lohnuntergrenzen letztlich gegen die Arbeitslosen richten, die zu diesen Löhnen keine Beschäftigung finden, erscheinen aus Sicht der Bundesregierung dann begründet, wenn sich die Tarifpartner bei der Festlegung der Tariflöhne immer und überall an dem orientieren, was allenfalls im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt durch den Anstieg der Arbeitsproduktivität gedeckt ist. Ihren Appell an die Tarifpartner, angesichts der immer noch schwierigen Arbeitsmarktsituation in schrumpfenden Branchen und in den von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffenen Regionen dem Beschäftigungsziel bei der Lohnfindung einen höheren Rang einzuräumen, sieht die Bundesregierung auch insoweit durch die Strukturberichterstattung gestützt, als letztlich alle Institute aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen zumindest temporär sektorale oder regionale Lohnzurückhaltung als ein geeignetes Mittel zur Streckung von Anpassungsprozessen ansehen. Relative Lohnzurückhaltung schrumpfender Branchen würde zudem in den betroffenen Regionen die Ansiedlung neuer Betriebe fördern und den Arbeitnehmern den Arbeitsplatzwechsel erleichtern.

2. Einkommensentwicklung, Konsum- und Sparverhalten der privaten Haushalte

23. Bei der Einkommensentwicklung sind nach den Feststellungen der Institute seit Beginn der 80er Jahre deutliche Differenzierungen aufgetreten. So haben sich die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen stärker entwickelt als die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit. Infolgedessen ist nach Berechnungen des DIW die — nicht um Veränderungen in der Erwerbsstruktur bereinigte — Lohnquote in den achtziger Jahren von 74 v. H. (1981) auf 69 v. H. (1986) gesunken und damit nahezu auf den Stand von 1970 zurückgefallen. Ursächlich für den Rückgang der Zuwachsraten des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit waren insbesondere niedrigere Tarifabschlüsse bei zurückgegangener Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer und fortgesetzter Verkürzung der Arbeitszeiten (RWI).

Die Nettolöhne und Gehälter haben sich deutlich schwächer entwickelt als in früheren Jahren. Als Gründe dafür werden die weiterhin überproportionale Zunahme der Steuern und Sozialabgaben genannt. Diese beanspruchten nach Angaben des DIW in den 70er Jahren knapp die Hälfte, in den 80er Jahren drei Fünftel des Betrages, um den die Bruttoeinkommen zunahmen. Dies hängt nicht zuletzt mit dem Hineinwachsen unterer und mittlerer Einkommen in die Einkommensteuerprogression zusammen (Ifo). Ohne die Steuerentlastung 1986, hierauf weist das DIW völlig zu Recht hin, hätte dieser Anteil noch deutlich höher gelegen. In diesem Zusammenhang weist

die Bundesregierung darauf hin, daß in den letzten Jahren, d. h. zwischen 1982 und 1987, sowohl die Steuerbelastung als auch die Sozialabgaben gemessen am Bruttosozialprodukt zurückgegangen sind.

Die Vermögenseinkommen, die inzwischen zur Hälfte auf Arbeitnehmer-Haushalte entfallen, haben sich kräftiger als alle übrigen primären Einkommensarten entwickelt. Das DIW spricht in diesem Zusammenhang von einer „Selbstalimentierung" der Geldvermögensbildung.

24. Nominal sind bei allen Haushaltsgruppen die verfügbaren Einkommen von 1970 bis 1985 — wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß — angestiegen. Nach Angaben des DIW war das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Selbständigen 1985 reichlich dreimal, das der Arbeitnehmer sowie der Rentner und Pensionäre knapp zweieinhalbmal und das der Arbeitslosen nicht ganz doppelt so hoch wie 1970. Die Einkommenszuwächse sind in diesem Zeitraum tendenziell gesunken, mehr als die Hälfte der Einkommensexpansion ist von der Inflation aufgezehrt worden (DIW). Anfang der 80er Jahre kam es erstmals in der Nachkriegszeit weitgehend sogar zu einem Rückgang im verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte. In den letzten Jahren ist dagegen, nicht zuletzt wegen der inzwischen wiederhergestellten Preisstabilität, ein deutlicher Anstieg der Realeinkommen zu verzeichnen. Diese Ergebnisse zeigen der Bundesregierung erneut, wie sehr die Entwicklung der Realeinkommen letztlich durch einen stabilen Geldwert begünstigt wird und daß die Höhe nomineller Tarifabschlüsse allein dabei nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist. Die Sicherung des in den letzten Jahren erreichten hohen Maßes an Geldwertstabilität bleibt deshalb ein vordringliches Ziel der Wirtschaftspolitik. Hierbei tragen auch die autonomen Tarifpartner ein hohes Maß an Verantwortung.

Die vergleichsweise günstige Entwicklung der Selbständigeneinkommen wird vom DIW auch auf die Tatsache zurückgeführt, daß in der Vergangenheit viele selbständige „Grenzunternehmer" mit nur geringem Einkommen aufgegeben haben. Außerdem müßten Selbständige — anders als Arbeitnehmer — ihre Altersversorgung aus dem verfügbaren Einkommen finanzieren. Die Situation der Arbeitslosenhaushalte nimmt dieses Institut allerdings zum Anlaß, vor einem neuen Armuts- und erheblichen gesellschaftlichen Konfliktpotential zu warnen. Auch unter Berücksichtigung relativ starker Fluktuationen bei den Arbeitslosenhaushalten (DIW) betrachtet die Bundesregierung die Lage der Arbeitslosen mit Sorge. Ihre Politik bleibt deshalb vorrangig auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an ihren Ursachen gerichtet. Die in den Strukturberichten vorgelegten Einkommensanalysen machen zugleich auf die Grenzen einer an Symptomen ansetzenden Politik aufmerksam, die durch forcierte Arbeitszeitverkürzungen oder steigende Sozialbeiträge zu weiteren Belastungen der verfügbaren Einkommen führen müßte.

25. Der seit Mitte der 70er Jahre zu beobachtende trendmäßige Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte von über 15 v. H. auf rd. 11 v. H. in 1983 hat sich fortgesetzt; erst 1986 ist die Sparquote wieder leicht auf 12 v. H. angestiegen. Zur Erklärung des trendmäßigen Rückgangs der Sparquote werden die verhaltene Einkommensentwicklung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit (Ifo, DIW) in Verbindung mit dem Versuch, gewohnte Konsumniveaus aufrechtzuerhalten (RWI), genannt. Es sind aber darüber hinaus auch andere Verhaltensänderungen wirksam geworden. So zeigen neben den Arbeitslosenhaushalten, die verstärkt auf Ersparnisse zurückgreifen mußten, schon seit Beginn der 70er Jahre die Rentner- und Pensionärshaushalte, aber auch die Haushalte von Angestellten und Beamten mit höheren Einkommen eine im Trend deutlich reduzierte Sparneigung (DIW, HWWA). Nach Ansicht des HWWA könnte hierbei auch das erreichte hohe Niveau der Vermögensbildung eine Rolle spielen. Außerdem müßten jüngere, erbende Haushalte nicht mehr in dem Maße wie ihre Vorgänger sparen, weil sie erhebliche Werte von der Aufbaugeneration übernehmen können.

Den gestiegenen Vermögensbeständen der privaten Haushalte steht ein stark gewachsener Schuldenstand gegenüber. Dies hat zur Folge, daß seit 1980 die Zinsaufwendungen der privaten Haushalte die temporären Nachfrageimpulse aus der — seit 1981 relativ gleichbleibenden — Aufnahme von Konsumentenkrediten überkompensierten (RWI). Ein weiter steigender Schuldenstand schränkt den Spielraum für Ausgaben also zunehmend ein.

26. Die Entwicklung des privaten Verbrauchs war zwischen 1979 und 1985 vergleichsweise schwach, hat dann allerdings ab 1986 wieder das Wachstum des realen Bruttosozialprodukts übertroffen (RWI). Als Hauptursache der ungünstigen Konsumentwicklung wird die im Vergleich zu früheren Perioden nur geringe Ausweitung der verfügbaren Einkommen angesehen (DIW, Ifo, RWI). Die Bundesregierung unterstreicht die Feststellung des RWI, daß die an der Entwicklung der Sparquote gemessene Bereitschaft zum Konsumieren unverändert hoch war und die schwache Entwicklung der Konsumnachfrage somit keineswegs als Ausdruck einer zunehmenden Bedarfssättigung interpretiert werden kann. Auch das HWWA vermag im Rahmen einer ausführlichen Analyse keine Belege für Sättigungstendenzen zu erkennen. Diese lassen sich nach Ansicht dieses Instituts künftig eher bei der Vermögensbildung als beim Konsum vermuten.

Insgesamt haben sich die Wandlungsmuster in der Ausgabenstruktur der privaten Haushalte auch bei verändertem Einkommenswachstum als relativ robust erwiesen (Ifo, DIW, HWWA). Ifo und RWI sehen im Zusammenhang mit der verhaltenen Verbrauchsentwicklung Anzeichen einer Verlangsamung der Strukturveränderungen bei den Konsumausgaben. Im großen und ganzen haben sich in den 80er Jahren die zuvor schon beobachtbaren Tendenzen fortgesetzt (DIW).

27. Die Anteile der zu den Grundbedürfnissen gerechneten Ausgaben für Nahrungsmittel, Kleidung und Schuhe sind ebenso weiter zurückgegangen wie Ausgaben für Dienstleistungen des Verkehrs- oder des Gaststättengewerbes. Zunehmendes Gewicht im Verbrauchsbudget haben nach den Feststellungen der Institute die Dienste von Post, Banken und Versicherungen und die haushaltsbezogenen Ausgaben,

insbesondere für Wohnungsmieten und Energie, erlangt, wobei allerdings die Nachfrage nach Wohnungseinrichtungen besonders stark von der ungünstigen Entwicklung der Einkommen betroffen war (Ifo). Während die Verbrauchsanteile für Güter der Unterhaltungselektronik aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Preisentwicklung zurückgingen (Ifo, HWWA), waren die Anbieter von Automobilen neben der Wohnungsvermietung die Hauptnutznießer veränderten Verbraucherverhaltens.

Als Ursachen der Verbrauchsentwicklung weisen die Institute u. a. auf ein verstärktes Qualitätsbewußtsein (HWWA), die Betonung individueller Unabhängigkeit (Ifo) oder demographische Veränderungen hin. Gekennzeichnet war die Entwicklung darüber hinaus von Verschiebungen der relativen Güterpreise, namentlich der Verteuerung von Energie und vielen Dienstleistungen (RWI), mit der Folge spürbarer Anpassungsreaktionen der Verbraucher. Die Bemühungen um Energieeinsparung im Wohnbereich wirken auch bei wieder gesunkenen Energiepreisen fort (DIW). Auf die Verteuerung bei waren- und personenbezogenen Dienstleistungen haben die Verbraucher, begünstigt durch die steigende Ausstattung der Haushalte mit dauerhaften Gebrauchsgütern, mit zunehmender Eigenproduktion reagiert (Ifo, RWI). Insgesamt zeigen nach Ansicht der Bundesregierung diese Anpassungsprozesse in der Konsumstruktur die große Wirksamkeit des marktlichen Preismechanismus bei der Abstimmung von Konsumwünschen und volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten.

3. Investitionsverhalten der Unternehmen

28. Nach dem scharfen Investitionseinbruch zu Beginn der 80er Jahre ist seit 1983 wieder ein deutlicher Anstieg der Investitionstätigkeit zu erkennen. Von einer langfristig stabilen, aufwärtsgerichteten Entwicklung der Investitionen will das RWI allerdings nicht sprechen. Auch die Analysen der anderen Institute lassen durchweg erkennen, daß die Investitionstätigkeit der Unternehmen, vor allem im Hinblick auf die mit mehr Investitionen verbundenen Beschäftigungsmöglichkeiten, noch nicht wieder befriedigen kann. Zwar ist der Rückgang des Anteils der Investitionen am Bruttosozialprodukt (Investitionsquote) von rund einem Viertel in den 60er Jahren auf etwa ein Fünftel Mitte der 80er Jahre vor allem auf den Rückgang der staatlichen Investitionen sowie der Investitionen im Wohnungsbau zurückzuführen (DIW, Ifo), während der Anteil der Unternehmensinvestitionen gerade in den letzten Jahren wieder deutlich gestiegen ist. Jedoch dienen die in Relation zum Sozialprodukt nach wie vor hohen Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen oft nur noch dem Ersatz von älteren, bereits abgeschriebenen Anlagen (HWWA, IfW, RWI).

Befürchtungen, daß mit dem Nachlassen der Investitionstätigkeit eine Vergreisung des Kapitalstocks (DIW, HWWA, Ifo, IfW) mit der Folge eines verringerten Produktivitätsanstiegs und der Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zwangsläufig verbunden seien, werden von RWI und Ifo relativiert. So stünden den Unternehmen die vornehmlich in den 60er Jahren errichteten Bauten aufgrund ihrer langen Lebensdauer heute noch zur Verfügung, und mit dem Ersatz abgeschriebener Ausrüstungen fänden neue Techniken zunehmend Eingang in die Produktionsprozesse und trügen somit auch zur Effizienzsteigerung noch bestehender technischer Aggregate bei. Verbesserungen im Gütegrad des Ausrüstungsvermögens sieht das RWI vor allem in den Sektoren, die einem starken internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind.

Die Sorge um das als Folge der schwächeren Investitionsneigung nachlassende Wachstum des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks teilen alle Institute, denn vom nutzbaren Produktionsvermögen hängen letztlich die Zahl der Arbeitsplätze wie die Einkommen ab. Zudem gehen von einer steigenden Investitionsnachfrage positive Beschäftigungsimpulse aus. Der in der letzten Stellungnahme der Bundesregierung zur Strukturberichterstattung geäußerten Bitte, die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Kapitalstock und Arbeitsplätzen zu vertiefen, sind die Institute mit ihren Berichten nachgekommen.

29. Für Hoffnungen, nach denen sich der zur Behebung des Mangels an Arbeitsplätzen notwendige Kapitalbedarf quasi von selbst, entweder infolge der Strukturverlagerungen zum tertiären Sektor, mit zunehmender Bedeutung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen oder als Folge der Einführung kapitalsparender Technologien im Zusammenhang mit der Einführung insbesondere der Mikroelektronik, verringern könnte, bieten die Berichte nach Ansicht der Bundesregierung keine Begründungen.

Durch das Schrumpfen einiger besonders kapitalintensiver Wirtschaftszweige — hierzu gehören z. B. der Kohlenbergbau, die Stahlindustrie oder der Schiffbau — hat sich der gesamtwirtschaftliche Kapitalbedarf zwar verringert, doch stand dem ein wachsender Kapitalbedarf aufgrund der Expansion der ebenfalls kapitalintensiven Energiewirtschaft und Nachrichtenübermittlung sowie die zunehmende Kapitalintensivierung in den vordringenden Dienstleistungsbereichen gegenüber. Ob es hierbei sogar zu einer geringfügigen Überkompensation gekommen ist, wie das IfW vermutet, oder ob sich insgesamt der Kapitalbedarf etwas vermindert hat, dieser Ansicht neigt das HWWA zu, bleibt allerdings eine offene Frage.

Das Vordringen investitionsähnlicher Aufwendungen, deren Erträge den Unternehmen erst in späteren Perioden zurückfließen, namentlich für Forschung und Entwicklung, die Beschaffung und Herstellung von Software oder die Ausbildung der Arbeitskräfte, hat in der Bundesrepublik Deutschland, obwohl deren komparative Vorteile nach Ansicht des IfW bei human- und nicht bei sachkapitalintensiven Produktionen liegen, ebenfalls nicht zu einem erkennbar verminderten Sachkapitalbedarf geführt. Zwar weist das HWWA auf die Chemische Industrie als ein Beispiel für die erfolgreiche Umstellung von kapitalintensiven zu humankapital- und technologieintensiven Produktionen hin, doch es spricht auch nach Ansicht der Bundesregierung vieles dafür, daß „harte" und „weiche Investitionen" (Ifo) im wesentlichen keine Substitute sind, sondern sich gegenseitig bedingen (HWWA, IfW).

Nach übereinstimmender Auffassung der Institute haben auch rasante Verbesserungen im Preis-/Leistungsverhältnis etwa für Rechner oder elektronische Steuerungen und die mit ihrem Einsatz möglichen Effizienzsteigerungen in Verwaltung und Produktion bisher jedenfalls noch kaum zu erkennbaren Anzeichen für kapitalsparende Effekte geführt. Dies gilt selbst für diejenigen Bereiche, die die modernen Technologien in überdurchschnittlichem Maße einsetzen. Für die Bundesregierung sind diese Ergebnisse auch eine Bestätigung der Annahme, daß mit der Entwicklung verbesserter und billigerer Produkte oftmals neue und zusätzliche Nachfragepotentiale erschlossen werden.

30. Der trendmäßige Anstieg der Ausstattung der Arbeitsplätze mit Sachkapital (Kapitalintensität) hat sich in den 80er Jahren, wenn auch mit verringertem Tempo, fortgesetzt. Die Errichtung eines völlig neuen Arbeitsplatzes — Ifo beziffert den 1985 dafür im verarbeitenden Gewerbe aufzuwendenden durchschnittlichen Kapitaleinsatz auf 230 000 DM — aber auch die Einrichtung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes in bestehenden Unternehmen — DIW setzt hierfür einen Betrag von 46 000 DM (durchschnittliche Investitionsintensität in den Produktionsunternehmen 1986 in Preise von 1980) an — dürfte, bei aller Problematik derartiger Berechnungen, also erneut teurer geworden sein. Die Strukturberichte machen dabei aber zugleich deutlich, daß es in der Marktwirtschaft keine so starren Beziehungen zwischen Sachkapitalbestand und Beschäftigung gibt, daß eine spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktlage allein am Mangel an Kapitalgütern scheitern müßte. Inzwischen hat die Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe nach dem Ifo-Test allerdings wieder ihren höchsten Stand seit 1973 erreicht. Ohne zusätzliche Investitionen könnten sich Engpässe deshalb künftig verstärkt bemerkbar machen.

Mit unterschiedlichem Nachdruck wird von allen Instituten auf den Einfluß der Faktorpreisrelationen — also des Verhältnisses von Arbeits- zu Kapitalkosten — auf die Zusammensetzung des Faktoreinsatzes in der Produktion hingewiesen. In der seit Beginn der 80er Jahre günstigeren Entwicklung der Faktorpreisrelationen sieht die Bundesregierung eine wesentliche Voraussetzung für ein beschäftigungsintensiveres Wachstum. Verteuerungen des Faktors Arbeit aufgrund steigender Sozialabgaben standen nach Ansicht von Ifo in den letzten zehn Jahren allerdings einer unter Arbeitsmarktaspekten noch günstigeren Entwicklung entgegen. Die Bundesregierung sieht hierin eine Bestätigung des Zieles einer Begrenzung und womöglich Reduzierung der Lohnnebenkosten.

Die ausführlichen Analysen des DIW zur Investitionstätigkeit in den Wirtschaftszweigen liefern gleichfalls Belege für erhebliche Gestaltungsspielräume der Unternehmen bei Kapazitätserweiterungen. Diese ergeben sich insbesondere aus Wahlmöglichkeiten zwischen weniger kapitalbeanspruchenden Investitionen mit kurzer Nutzungsdauer — z. B. durch Aufstellung zusätzlicher Maschinen in bestehenden Produktionsstätten oder kleineren Modernisierungen an vorhandenen Anlagen — und stärker kapitalbeanspruchenden langlebigen Investitionen — z. B. durch komplette Umgestaltung von Produktionsprozessen oder die Neuerrichtung von Betrieben.

31. Große Aufmerksamkeit widmen DIW, Ifo und IfW in diesem Zusammenhang der Frage der mit einer Verlängerung der täglichen oder wöchentlichen Betriebs- und Maschinenlaufzeiten verbundenen Beschäftigungspotentiale. Nach Ermittlungen des IfW würde eine Rückkehr zur Nutzungszeit der Produktionsanlagen des Jahres 1960, die sich bis 1984 um insgesamt 7 v. H. verringert habe, rein rechnerisch ausreichen, um 1,5 Mio. Arbeitsplätze zusätzlich zu besetzen bzw. den durchschnittlichen Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz im Unternehmenssektor um rd. 13 000 DM zu senken. Derartig statische Berechnungen können die tatsächlich möglichen Beschäftigungsimpulse verlängerter Kapitalnutzungszeiten jedoch nicht aufzeigen; dies war auch wohl vom IfW nicht beabsichtigt. Sie sind jedoch geeignet, auf erhebliche Beschäftigungspotentiale aufmerksam zu machen, die nach Ansicht der Bundesregierung bereits im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen von den Tarifpartnern durch die Vereinbarung flexiblerer Arbeitszeiten erschlossen werden könnten. Längere Betriebs- bzw. Maschinenlaufzeiten führen zu einer höheren Rentabilität des eingesetzten Kapitals. Daneben können sie durch schnellere Erneuerung der intensiver genutzten Anlagen auch zu einer rascheren Modernisierung des Produktionsapparates beitragen und darüber hinaus die Lieferbereitschaft der Produzenten erweitern (DIW, Ifo, IfW). Einer weitergehenden Entkoppelung der Kapitalnutzungszeiten von den in Deutschland im internationalen Vergleich sehr niedrigen Arbeitszeiten mißt die Bundesregierung deshalb große Bedeutung zu.

32. Wenn diese von den Instituten aufgezeigten Möglichkeiten für eine günstigere Gestaltung des Verhältnisses von Investitionen und Beschäftigung von der Wirtschaft genutzt werden, ist ein Wiederanstieg der Investitionsquote auf frühere Größenordnungen in den Augen der Bundesregierung keine zwingende Voraussetzung für die Schaffung der fehlenden Arbeitsplätze und zur Wiedergewinnung eines befriedigenden Beschäftigungsstandes. Gleichwohl war bisher der 1982 einsetzende Anstieg der Investitionen zu schwach, um bei wachsendem Arbeitskräfteangebot mehr zu erreichen als eine Stabilisierung der unbefriedigend hohen Arbeitslosenzahlen, und nicht ausreichend für eine raschere Bewältigung des Strukturwandels.

DIW, Ifo und RWI unterstreichen, daß die Unternehmensinvestitionen auf die kräftigen Ertragsverbesserungen in den letzten Jahren zurückhaltender reagiert haben, als nach den Erfahrungen aus früheren Aufschwungperioden zu erwarten gewesen wäre. HWWA und RWI betonen in diesem Zusammenhang das nach wie vor hohe Realzinsniveau, wodurch in der Bundesrepublik Deutschland die „Mindestnorm für den Einsatz von Finanzmitteln zur Sachkapitalbildung immer noch recht hoch" (RWI) angesetzt sei. DIW und Ifo sehen darüber hinaus die wesentliche Erklärung der andauernden Investitionszurückhaltung darin, daß es nicht gelungen ist, die längerfristigen Absatzerwartungen auf breiter Front zu verbessern. Während das DIW die ungünstigen Nachfra-

gebedingungen mit der stark rückläufigen Investitionstätigkeit des Staates Anfang der 80er Jahre in Verbindung bringt und demzufolge eine massive Erhöhung der staatlichen Investitionen als geeignete Therapie ansieht, betont Ifo die Risiken im weltwirtschaftlichen Umfeld und sieht in Steuersenkungen einen Weg zur Aufhellung der mittelfristigen Perspektiven.

Die Bundesregierung weist hinsichtlich der Nachfrageperspektiven darauf hin, daß sich die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im sechsten Aufschwungjahr befindet und ein Einbruch in der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung in absehbarer Zeit unwahrscheinlich ist. Sie hält in der gegenwärtigen Situation staatliche Konjunkturprogramme für verfehlt (vgl. auch Ziffern 59f.).

Investitionsentscheidungen der Unternehmen sind letztlich das Resultat des komplexen Zusammenwirkens vielfältiger Einflußfaktoren — das IfW weist hierauf ausdrücklich hin, die anderen Strukturberichte geben hierfür eine Reihe von Hinweisen — und lassen sich deshalb nach Ansicht der Bundesregierung weder zureichend durch einzelne Bestimmungsfaktoren erklären noch durch Einzelmaßnahmen allein beeinflussen. Vielmehr kommt es auf ein insgesamt günstiges Umfeld für Investitionen an, in dem ausreichende Erträge, angemessene Arbeitskosten und niedrige Zinsen sowie eine kräftige Nachfrage bzw. entsprechende Erwartungen zweifellos eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus gehören zu einem Klima, in dem Unternehmen nicht bloß reagieren, sondern bereit sind, offensiv und risikobereit zu agieren, auch Faktoren wie Mobilitäts- und Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer, größere Entscheidungs-, aber auch Verantwortungsspielräume durch Deregulierung, Privatisierung und Subventionsabbau, niedrige Abgabelasten sowie nicht zuletzt offene Grenzen. Die Bundesregierung wird deshalb an ihrer wettbewerbsorientierten Politik zur Stärkung der Marktkräfte festhalten.

4. Außenwirtschaftliche Verflechtung und internationale Wettbewerbsfähigkeit

a) Entwicklungslinien im Außenhandel

33. Die gesamtwirtschaftliche und strukturelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft war in den 80er Jahren von erheblichen außenwirtschaftlichen Einflüssen geprägt. Mittlerweile hat die Bundesrepublik Deutschland — begünstigt durch die intensive Arbeitsteilung innerhalb der EG — die USA als der Welt größter Exporteur abgelöst (IfW) und 1987 knapp 12 v. H. der Weltexporte auf sich vereinigt. Auch nach der kräftigen realen Aufwertung der D-Mark seit 1985 — von einem allerdings äußerst niedrigen Kursniveau aus — erscheint die deutsche Ausfuhrentwicklung in einem unerwartet günstigen Bild und weist am Ende der Berichtsperiode eine stärkere Dynamik auf als der japanische Export (HWWA, IfW).

DIW, HWWA und Ifo warnen vor Fehlentwicklungen, insbesondere vor Reaktionen anderer Staaten, die die hohen Leistungsbilanzüberschüsse als eine weltwirtschaftliche Wachstumsbremse betrachten. Die Bundesregierung nimmt solche Warnungen nicht zuletzt wegen der von zunehmenden weltwirtschaftlichen Ungleichgewichten ausgehenden Protektionismusgefahren und wegen ihrer Auswirkungen auf das Wechselkursgefüge ernst. Mit der auf Stärkung der Wachstumskräfte gerichteten Wirtschaftspolitik und aufgrund der Wechselkursentwicklung sind bereits beträchtliche Anpassungprozesse in Gang gesetzt, was sich z. B. an der zuletzt im Vergleich zu den Ausfuhren dynamischeren Entwicklung des Einfuhrvolumens zeigt. Ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland ist schon von der Größe her allein nicht in der Lage, wesentliche Korrekturen weltwirtschaftlicher Fehlentwicklungen zu bewirken. Die von den Instituten ausführlich dargestellten starken Schwankungen der realen Wechselkurse können zudem Anpassungsprozesse erheblich erschweren.

Internationaler wirtschafts- und währungspolitischer Konsultation und Kooperation, an der es nach Ansicht von Ifo früher mangelte, mißt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund große Bedeutung zu. Das RWI spricht in diesem Zusammenhang von einem gewissen Verlust an nationaler Autonomie. Die verbesserte internationale Abstimmung ist jedoch mit ein Grund dafür, daß die Weltwirtschaft auch nach den Turbulenzen auf den internationalen Kapital- und Devisenmärkten im Herbst 1987 unerwartet gut vorangekommen ist.

34. Die Marktanteilsgewinne deutscher Exporteure in der Mitte der 80er Jahre waren nicht zuletzt das Gegenstück zu wechselkursbedingten Marktanteilsverlusten zu Beginn dieses Jahrzehnts (IfW). Die Reaktionen der Ex- und Importe erwiesen sich allerdings als weniger ausgeprägt als die Wechselkursschwankungen, denn deren Auswirkungen auf das Handelsvolumen wurden durch gegenläufige Preisreaktionen abgeschwächt (DIW, Ifo, IfW, RWI). Als bemerkenswerte Ausnahme haben sich dabei die sehr preiselastischen Exporte in die USA herausgestellt (Ifo). Das IfW sieht darüber hinaus Anzeichen dafür, daß auch der Zeitbedarf für die Anpassung der Handelsströme zwischen hochentwickelten Volkswirtschaften an veränderte Wechselkursrelationen wegen der zunehmenden Bedeutung des Austausches differenzierter, spezielles Know-how erfordernder Produkte größer geworden ist. Diese Ergebnisse bestärken die Bundesregierung in ihrer Auffassung, daß sich die in Gang befindlichen Anpassungsprozesse im Außenhandel — bereits 1986 waren die Weltmarktanteile deutscher Exporteure in realer Rechnung wieder rückläufig — fortsetzen werden.

35. Anders als in den 70er Jahren verlief die regionale Entwicklung des Welthandels ungünstig für den deutschen Export (DIW, HWWA, RWI). Die Dynamik des nordamerikanischen Marktes erwies sich — so das HWWA — vor allem für Japan als vorteilhaft, während der für die deutschen Exporteure zentrale EG-Markt ebenso wie der Außenhandel mit den RGW-Staaten durch eine verhaltene Entwicklung gekennzeichnet war. Die äußerst rasche Anpassung der Einfuhren an die reduzierten Exporterlöse der erdölexportierenden Länder ließ nicht nur die deutschen Warenexporte in diese Region von 38 Mrd. DM (1982) auf 18 Mrd. DM

schrumpfen, sie schmälerte auch den Realeinkommensimpuls der sinkenden Ölpreise für die deutsche Volkswirtschaft (RWI).

Die regionalen Struktureffekte für den deutschen Außenhandel spiegeln, darauf weisen insbesondere HWWA, Ifo und IfW hin, ein zu geringes Engagement der deutschen Exporteure auf den dynamisch expandierenden Märkten des asiatisch-pazifischen Raumes wider. Auch die Bundesregierung sieht in einer stärkeren Präsenz deutscher Lieferanten auf diesen Märkten, deren Erschließung allerdings nicht immer einfach ist, gute Chancen für die Intensivierung einer für Wachstum und Wettbewerb förderlichen internationalen Arbeitsteilung. Sie setzt in vielen dieser Länder eine weitere Öffnung ihrer Märkte gegenüber Importen voraus, worauf die Bundesregierung hinwirken wird. Geografische Entfernungen und kulturelle Unterschiede sind ebenfalls Hindernisse, sollten aber wegen der Dynamik dieser Märkte von der Wirtschaft überwunden werden. Die von den Instituten beschriebene starke Konzentration deutscher Lieferungen auf die europäischen Märkte ist im übrigen nach Ansicht der Bundesregierung natürlich und steht einer auch künftig gedeihlichen außenwirtschaftlichen Entwicklung nicht entgegen. Die fortschreitende europäische Integration wird dem Austausch von Waren und Dienstleistungen weitere Impulse geben.

b) Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen

36. Die Entwicklung der Branchenstruktur des Welthandels ist nicht eindeutig zu beurteilen. Unter den großen Exportbranchen konnten die Automobilindustrie und die Elektrotechnik überdurchschnittliche Zuwachsraten auf den Weltmärkten nur teilweise nutzen, während Chemische Industrie und Maschinenbau nach der durch Daten bis 1985 gestützten Ansicht des HWWA von der Nachfrageentwicklung in der Welt benachteiligt waren. Dennoch konnte die Chemische Industrie ihren Anteil an den deutschen Exporten steigern, während der entsprechende Anteil des Maschinenbaus zurückging und diese Branche ihren Platz als führende deutsche Exportbranche an die Automobilindustrie abgeben mußte.

Auffällig im Spezialisierungsmuster der deutschen Wirtschaft erscheint nach übereinstimmenden Ergebnissen von DIW, HWWA, IfW und RWI, daß in der 1. Hälfte der 80er Jahre eher Unternehmen aus den Bereichen Grundstoffe und Produktionsgüter sowie Verbrauchsgüter ihre insgesamt vergleichsweise schlechte Wettbewerbsposition verbessern, die traditionell wettbewerbsstarken Investitionsgüterbereiche ebenso wie die Chemische Industrie, die innerhalb des Warenproduzierenden Gewerbes die meisten Direktinvestitionen im Ausland tätigt, ihre auch auf anderen als preislichen Faktoren beruhende gute Außenhandelsposition jedoch nicht ganz haben halten können. DIW, HWWA und RWI weisen in diesem Zusammenhang zu Recht auf mögliche hemmende Auswirkungen starker Wechselkursschwankungen für den Strukturwandel hin.

Die meisten Institute sehen in dieser abnehmenden Spezialisierung der Branchen im Außenhandel Anzeichen für eine Zunahme der intraindustriellen Arbeitsteilung. Bei wachsendem Wohlstand und Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen in den großen am Welthandel beteiligten Ländern vollzieht sich die internationale Arbeitsteilung mehr und mehr im Wege des intraindustriellen Austausches. Branchengrenzen verlieren an Bedeutung, innerhalb dieser Grenzen bieten sich den Unternehmen vielfältige Möglichkeiten der Spezialisierung. Zugleich steigt, darauf deutet auch die zunehmende Importkonkurrenz für die deutschen Investitionsgüterhersteller (DIW, IfW) hin, die Intensität des internationalen Wettbewerbs.

37. Die Bundesregierung sieht die gute Stellung deutscher Unternehmen auf den Märkten der Welt nicht als bedroht an. Sie teilt dabei die Auffassung von DIW und HWWA, die in der Tatsache, daß ein etabliertes Industrieland wie die Bundesrepublik Deutschland Weltmarktanteile an nachrückende Länder abgibt, nicht automatisch einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, sondern einen durchaus erwünschten, den Spielraum für nutzbringende Arbeitsteilung vergrößernden Vorgang sehen. Die Ergebnisse der Strukturberichterstattung nimmt die Bundesregierung aber erneut zum Anlaß, um auf die entscheidende Bedeutung hinzuweisen, die der dauerhaften Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland zukommt. Bei zunehmendem intrasektoralem Wettbewerb kommt es weniger denn je darauf an, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft über spezielle Maßnahmen zugunsten einzelner Bereiche fördern zu wollen. Damit die Unternehmen auf den Märkten ihre Leistungskraft unter Beweis stellen können, sind vielmehr generell günstige Bedingungen für Flexibilität auf den Güter- und Faktormärkten ebenso wie die Bildung von Sach- und Humankapital notwendig.

38. Internationale Wettbewerbsfähigkeit kann als die Fähigkeit der Unternehmen einer Volkswirtschaft charakterisiert werden, Produkte auf den nationalen und internationalen Märkten gegen die Konkurrenz aus anderen Ländern zu Preisen abzusetzen, die hohe Realeinkommen bei sicheren Arbeitsplätzen ermöglichen. Aus der Spezialisierung der deutschen Unternehmen auf solche Produkte, die humankapital- oder forschungsintensiv produziert werden, bei denen der Konkurrenzdruck, namentlich aus Niedriglohnländern, relativ gering ist und deren Absatzmärkte durch Protektionismustendenzen weniger gefährdet sind, schließen die Institute auf eine vergleichsweise gute Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen. Sie weisen dabei zugleich aber auf das weitere Vordringen japanischer Firmen auf den Weltmärkten und auf eine mögliche Überzeichnung positiver Tendenzen durch die DM-Schwäche der ersten Hälfte der 80er Jahre hin.

Das DIW gewinnt aus der Analyse nicht-tarifärer Handelshemmnisse den Eindruck, daß den Exporten in einigen wichtigen Warengruppen zwar nicht-tarifäre Handelshemmnisse entgegenstehen, vermag aber keine spezielle Diskriminierung deutscher Ausfuhren zu erkennen. Ifo hält wegen der großen Breite des

deutschen Exportsortiments und der wesentlich größeren Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland als Importeur von Fertigprodukten die deutsche Industrie durch den Protektionismus für weit weniger gefährdet als die japanische. Nach Ansicht dieses Instituts ist es der deutschen Industrie durch ständige Anpassung der Palette der hergestellten Güter auch besser als der amerikanischen und japanischen Industrie gelungen, der Konkurrenz durch Niedriglohnländer auszuweichen. Für das IfW sieht es so aus, als hätten sich die deutschen Exporteure, der Maschinenbau wird hier als ein wichtiges Beispiel angeführt, gerade auch auf solche Güter spezialisiert, bei denen der Konkurrenzdruck aus anderen Industrieländern ebenfalls gering ist.

39. Insgesamt zeichnen die verschiedenen von DIW, HWWA, Ifo und IfW verwendeten Indikatoren (Export-, Weltmarktanteile, RCA-Werte, Patentanmeldungen) für die Wettbewerbsfähigkeit im Bereich technologie- bzw. humankapitalintensiver Güter ein im wesentlichen übereinstimmendes Bild: Eine dominierende Position der USA im Bereich der Spitzentechnologie, der je nach verwendetem Indikator mit einigem Abstand Japan oder die Bundesrepublik Deutschland folgen. Güter mittlerer Technologieintensität sind demgegenüber vor allem eine Domäne der japanischen und deutschen Industrie. Während nach deutlichem Rückgang zu Beginn der 80er Jahre die deutschen Exporteure ihre Anteile auf niedrigerem Niveau stabilisieren konnten, haben die japanischen Unternehmen den Aufholprozeß auch in den 80er Jahren mit beachtlichem Tempo fortsetzen können und auf vielen Gebieten Spitzenstellungen auf dem Weltmarkt errungen bzw. gefestigt. Spezifische Stärken haben deutsche Unternehmen vor allem bei Produkten der Fertigungsautomation und der Chemie aufzuweisen, denen möglicherweise ausgeprägte Schwächen in den mit großer Dynamik wachsenden Bereichen Mikroelektronik und Datenverarbeitung gegenüberstehen (DIW, HWWA, Ifo).

HWWA und IfW sehen in diesen Ergebnissen ihre Befürchtungen bestätigt, daß die deutsche Industrie weiterhin Probleme bei der Umsetzung technischer Neuerungen in marktgängige Produkte hat. Nach Ansicht von Ifo wurden sowohl Forschung und Entwicklung als auch die Produktion auf wachstums- bzw. einkommensträchtige Gebiete verlagert, allerdings weniger ausgeprägt als in USA und Japan. Das DIW betont die weiterhin gut untermauerte Position der deutschen Wirtschaft und weist darauf hin, daß hohe und steigende Anteile im Handel mit Hochtechnologiegütern sich bisher nicht als geeignete Indikatoren für künftige Ausfuhrerfolge erwiesen haben. Auch nach Ansicht der Bundesregierung lassen sich aus den Indikatoren zur Technologieintensität im Außenhandel allenfalls sehr grobe und nur im Zusammenhang mit anderen ökonomischen Beurteilungskriterien zu würdigende Anhaltspunkte für die gegenwärtige und erst recht für die zukünftige Wettbewerbsstärke der deutschen Unternehmen gewinnen (vgl. hierzu auch die Stellungnahme zur 2. Berichtsrunde der Strukturberichterstattung; Drucksache 10/1699, Ziffern 42 ff.). Hinzu kommt, daß das IfW auf die wachsende Mobilität technischen Wissens aufmerksam macht, die eine zunehmende räumliche Trennung von Forschung, Entwicklung und Produktion ermöglicht. Gerade im Elektronikbereich hat, worauf Ifo hinweist, bereits in großem Umfang ein Technologietransfer in die Niedriglohnländer stattgefunden.

40. DIW, HWWA und Ifo bestätigen die Auffassung, daß es für eine Volkswirtschaft nicht erforderlich ist, auf allen Feldern neuer Technologien vorne zu liegen. Auch im Hochtechnologiebereich, namentlich bei den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, ist eine enge Einbindung in die internationale Arbeitsteilung sinnvoll. Der nach allen Untersuchungen erkennbaren geringen Spezialisierung der deutschen Industrie auf diese neuen Techniken gilt gleichwohl die Aufmerksamkeit der Bundesregierung. Leider lassen die Ausführungen der Institute offen, ob Rückstände z. B. auf dem Gebiet der Mikroelektronik, die bei wesentlichen Innovationen in vielen Wirtschaftsbereichen eine zentrale Rolle gespielt hat und weiterhin spielen dürfte, langfristig Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit auch in anderen Wirtschaftsbereichen beeinträchtigen könnten und somit mehr Mut zu eindeutigen Prioritäten der Unternehmen in Forschung und Entwicklung gefordert ist (Ifo).

41. Die in den Strukturberichten nachdrücklich festgestellte unternehmerische Verantwortung für marktnahe Forschung und Entwicklung und die Hinweise auf staatliche Mitverantwortung bei der Grundlagenforschung entsprechen den im Bundesbericht Forschung (Drucksache 11/2049) dargelegten forschungspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Forschung, Entwicklung und Innovation in der Wirtschaft sind Domäne der Unternehmen. Sie können — das Risiko des Irrtums und daraus zu tragender Konsequenzen eingeschlossen — am ehesten sachgerecht entscheiden, wo Forschungsanstrengungen lohnen und in welchem Ausmaß diese durchgeführt werden sollen. Ihre in den 80er Jahren erheblich gewachsenen Eigenanstrengungen zeigen, daß die Unternehmen die technologischen Herausforderungen und ihre Verantwortung für Forschung, Entwicklung und Innovation erkannt haben. Die Neuorientierung in der Forschungspolitik, die Schaffung eines für Leistung und Forschung günstigen Klimas hat damit sichtbare Früchte getragen und läßt keinesfalls, wie das IfW vermutet, auf sich warten.

Die Kritik des Kieler Instituts an EUREKA als eine Schwerpunktsetzung zugunsten der selektiven Forschungsförderung von Großprojekten verkennt die auf Bündelung der Kräfte und grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa gerichtete Zielsetzung dieser Initiative, mit der keineswegs neue Fördertatbestände für Unternehmen geschaffen wurden. Eine wachsende Zahl deutscher Unternehmen — darunter zunehmend auch kleine und mittlere — beteiligt sich an EUREKA-Projekten. Erfreulicherweise nehmen dabei auch die Beteiligungen ohne jede öffentliche Förderung zu.

Die vom IfW kritisierten Einsparungen bei der indirekten Forschungsförderung bedeuten ebenfalls keine Schwerpunktverlagerung zugunsten direkter Förderinstrumente. Zum einen konzentriert sich die direkte Förderung heute mehr als früher auf Projekte der Vorsorge- und Grundlagenforschung, zum anderen ist der Anteil der Wirtschaft an der direkten Pro-

jektförderung rückläufig. Eine schematische Betrachtung von quantitativen Relationen muß deshalb ohne Aussagekraft bleiben. Der Abbau der Investitionszulage und das Auslaufen der von vornherein befristeten Förderung des Forschungspersonals sollten auch im Zusammenhang gesehen werden mit der Stärkung der Leistungsfähigkeit und Innovationskraft der kleinen und mittleren Unternehmen im Zuge der bereits erfolgten bzw. bevorstehenden nachhaltigen Steuerentlastungen.

c) Direktinvestitionen und Standortattraktivität

42. Den Unternehmen fällt die Hauptaufgabe bei der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zu. Die Wirtschaftspolitik muß mit dafür Sorge tragen, daß die relativ günstigen Standortbedingungen, über die die deutsche Wirtschaft verfügt, erhalten bleiben. Vor allem im Zusammenhang mit dem grundlegenden Wandel in der Bilanz der deutschen Direktinvestitionen seit Mitte der 70er Jahre (RWI) haben Befürchtungen zugenommen, daß die Bundesrepublik Deutschland für Unternehmen ein nur noch wenig attraktiver Investitionsstandort sei. So führt das HWWA den wachsenden Kapitalexport auf eine Präferenz der Anleger für die Bildung von Auslandsvermögen zurück. DIW und RWI machen dagegen mit ausführlichen Untersuchungen der regionalen und sektoralen Struktur der deutschen Direktinvestitionen vor allem auf enge Komplementaritäten zwischen Exporten und ausländischen Investitionen deutscher Unternehmen aufmerksam.

Deutsche Direktinvestitionen fließen in hohem — allerdings abnehmendem — Maße in Länder, auf die sich auch die deutschen Exporte konzentrieren. Die größere Marktnähe dürfte hier eine wesentliche Rolle spielen. Das RWI führt die zu beobachtende Lockerung dieses Zusammenhangs auf die starke Zunahme der Direktinvestitionen in die Vereinigten Staaten und Kanada zurück, wobei die Furcht vor protektionistischen Maßnahmen und die Wechselkursunsicherheiten dieser Entwicklung Vorschub geleistet haben dürften. Angesichts der seit langem bestehenden Grundtendenz der D-Mark zur Stärke gegenüber dem Dollar sieht die Bundesregierung in diesem Befund keinen Widerspruch zur Feststellung des DIW, daß eine Ausrichtung an kurzfristigen Wechselkursschwankungen für fundamentale Direktinvestitionsströme kaum mehr von Bedeutung sei.

1985 wurden im Verarbeitenden Gewerbe rd. 80 v. H. der Direktinvestitionen von den vier großen Exportbranchen, an der Spitze die Chemische Industrie, getätigt. Dies deutet ebenso wie der hohe Anteil der deutschen Direktinvestitionen, der in ausländische Handelsunternehmen fließt, darauf hin, daß Direktinvestitionen für Markterschließung und Absatzsicherung im Ausland nicht zuletzt auch aus dem Motiv, Einfuhrschranken durch die Produktion vor Ort zu überspringen, immer wichtiger werden (DIW, Ifo, RWI). Dies dürfte auch ein wesentlicher Grund für die japanischen Direktinvestitionen im pazifischen Raum und in Europa sein, die nach Angaben des DIW zwischen 1980 und 1985 deutlich mehr als doppelt so schnell wuchsen wie die entsprechenden Investitionen deutscher Unternehmen im gleichen Zeitraum. Ähnlichkeiten der Entwicklung in Deutschland und Japan — im Zeitraum 1981 bis 1986 weisen beide Länder hohe Nettokapitalexporte in Form von Direktinvestitionen auf — sprechen für diese These.

43. Die rasche Zunahme und wachsende Bedeutung von Direktinvestitionen der Kreditinstitute, Versicherungen und Beteiligungsgesellschaften ist nach Ansicht der Bundesregierung primär ein Indiz für die enger gewordene Verknüpfung der internationalen Finanz- und Kapitalmärkte, obwohl das IfW auch darauf hinweist, daß darin die intensive staatliche Regulierung vieler Dienstleistungsbereiche zum Ausdruck komme. Diese führe trotz rapide verbesserter Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten dazu, daß statt des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen Direktinvestitionen bevorzugt würden. Die Öffnung der nationalen Dienstleistungsmärkte und die Sicherung des Marktzugangs gehören in jedem Fall auch für die Bundesregierung zu den wichtigen Aufgaben im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungsrunde und bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes. Die von der Bundesregierung beschlossene Neuordnung des Post- und Telekommunikationswesens ist dabei ein entscheidender Schritt (vgl. Ziffer 68).

In der aktuellen Entwicklung der Direktinvestitionen sieht die Bundesregierung wie DIW und RWI keine Gefährdung von Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn in Einzelfällen Kostenüberlegungen bei Verlagerungen von Produktionsstätten ins Ausland eine Rolle spielen. Inwieweit die Stagnation ausländischer Direktinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland auch auf Zweifel an der Standortattraktivität zurückzuführen ist, läßt sich kaum feststellen. Die Bundesregierung hält bei anhaltender DM-Stärke die These des DIW, daß angesichts des Leistungsstandes heimischer Unternehmen und einer liberalen Importpolitik die derzeit geringe Anziehungskraft der Bundesrepublik Deutschland für ausländische Direktinvestitionen kein Zeichen von Schwäche ist, sondern im Gegenteil eine leistungs- und wettbewerbsfähige Wirtschaft signalisiert, für eine sehr pointierte, aber auch nicht gänzlich abwegige Festellung.

44. Eine systematische Darstellung der Standortbedingungen der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern oder zu aufstrebenden Schwellenländern sowie ihrer Veränderungen im Zuge des weltweiten Strukturwandels ist in den vorliegenden Strukturberichten, die sich auftragsgemäß auf die Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft konzentrieren, bisher nicht enthalten. Das RWI und das HWWA wurden im Rahmen der Neukonzeption der Strukturforschung mit Schwerpunktuntersuchungen zu den Themen „Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland und Veränderungen der Standortanforderungen im sektoralen Strukturwandel" bzw. „Entwicklungslinien im internationalen Strukturwandel" betraut (vgl. Ziffer 79), um die bisher noch unzureichende empirische Informationsbasis auf diesem vieldiskutierten Gebiet zu verbreitern.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß insgesamt betrachtet die Bundesrepublik Deutschland für Industrie- und Dienstleistungsunternehmen nach wie vor ein attraktiver Standort ist. Dabei sind der gute Ausbildungsstand der Erwerbstätigen, eine hervorragende Infrastrukturausstattung, der große gesellschaftliche Konsens wie auch die in den letzten Jahren verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere im steuerlichen Bereich von maßgeblicher Bedeutung. Auch durch merkliche Belastungen der Unternehmen aufgrund der strengen Auflagen und hohen Kosten einer anspruchsvollen Umweltschutzgesetzgebung dürfte die Standortattraktivität der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht wesentlich beeinträchtigt sein (vgl. Ziffer 55).

Die Sicherung von Standortvorteilen im weltweiten Strukturwandel setzt ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft voraus und kann auf Dauer nicht gelingen, wenn an den alten, wirtschaftlich längst überkommenen Strukturen und an Besitzständen festgehalten wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund durchgreifender Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch in vielen anderen Industrieländern und der großen Anstrengungen, die dort zur Verbesserung der Standortbedingungen unternommen wurden oder beabsichtigt sind. Von Löhnen, Sozialabgaben und Steuern verursachte Kostenunterschiede werden ebenso wie Maßnahmen zur stärkeren Flexibilisierung der Wirtschaft durch den Abbau nicht notwendiger Regulierungen, durch Entbürokratisierung und Privatisierung die Standort- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen künftig mehr denn je beeinflussen. Für problematisch hält die Bundesregierung auch Nachteile, die sich für in Deutschland produzierende Unternehmen aus den bereits erwähnten vergleichsweise kurzen Arbeits- und Maschinennutzungszeiten ergeben (vgl. Ziffer 31).

45. In den vorliegenden Strukturberichten verdient die Betrachtung von Indikatoren der Abgabenbelastung durch das DIW im Zusammenhang mit der Standortdiskussion besondere Aufmerksamkeit, auch wenn statistische Angaben über die Abgabenbelastung international nur mit großen Einschränkungen vergleichbar sind. Die deutlich niedrigere Belastung mit Abgaben in den USA und Japan resultiert nach dieser Untersuchung bei vergleichsweise kleinen Unterschieden in der Steuerbelastung vor allem aus den wesentlich geringeren Sozialbeiträgen, die Arbeitnehmer und Unternehmer dort zu tragen haben. Hinsichtlich der Belastung der deutschen Unternehmen insbesondere mit Körperschaftsteuer wird ein relativ günstiges, für die japanischen Unternehmen demgegenüber ein eher ungünstiges Bild gezeichnet, das nach Ansicht der Bundesregierung die tatsächlichen Belastungsunterschiede zwischen den Unternehmen beider Länder aus verschiedenen Gründen, u. a. auch wegen Vernachlässigung der Gewerbesteuer, nicht ganz richtig darstellen dürfte. Andere Betrachtungen, die auf dem eher formalen Vergleich von (Spitzen-) Steuersätzen beruhen und von daher relativ hohe Belastungen der Produktionsunternehmen am Standort Bundesrepublik Deutschland konstatieren, erscheinen der Bundesregierung als Grundlage für Vergleiche der effektiven Steuerbelastungen an unterschiedlichen Produktionsstandorten wenig geeignet.

Für die künftige Gestaltung der Steuerpolitik von entscheidender Bedeutung sind die sich international abzeichnenden Bemühungen um eine stärkere Nivellierung bestehender internationaler Belastungsunterschiede und mehr Wettbewerbsneutralität in der Unternehmensbesteuerung, auf die das DIW auch hinweist. Die steuerpolitischen Überlegungen in der nächsten Legislaturperiode werden sich deshalb vor allem auf eine Reform der Unternehmensbesteuerung, wozu auch die Gewerbesteuer gehört, konzentrieren.

d) Außenwirtschaftspolitik im europäischen und weltweiten Rahmen

46. Die angestrebte Vertiefung der europäischen Integration durch Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 wird von den Instituten ausgesprochen positiv beurteilt. Das IfW beklagt, daß auch 30 Jahre nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch keine umfassenden Binnenmarktverhältnisse hergestellt sind und befürchtet aus neuerlichen Verzögerungen negative Folgen für den Strukturwandel. Mit einem echten Binnenmarkt wäre nach Ansicht des DIW Europa vom Potential her mit den USA und erst recht mit Japan ebenbürtig, und die zu starke außenwirtschaftliche Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland würde sich relativieren. Ifo betont als positive Effekte des Binnenmarktes den Wegfall der Ausgaben für Grenz- und Zollformalitäten, die bisher wie eine Zusatzsteuer für die europäischen Verbraucher wirken. Noch weit darüber liegende kostensenkende Effekte erwartet dieses Institut von der Intensivierung des Wettbewerbs, von Deregulierung sowie von besseren Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung, zur Ausschöpfung von Spezialisierungsvorteilen, zur Ausweitung des Angebots und zur Verminderung von Innovationsrisiken als Folge der Marktöffnung. Hingewiesen wird auf erhebliche Fortschritte insbesondere beim Abbau der innereuropäischen Normenvielfalt und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs; bemängelt werden, Verzögerungen bei der Umsetzung des Binnenmarktprogramms in nationales und EG-Recht, nach wie vor gravierende Ausnahmeregelungen, auf deren Basis einzelnen Mitgliedsländern mengenmäßige Beschränkungen des Handels mit Drittländern möglich bleiben, sowie die Einführung der Schutzklausel des Artikels 100 a Abs. 4 EWGV, die unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber harmonisierten Standards verschärfte nationale Regelungen zuläßt, die den innergemeinschaftlichen Warenverkehr behindern könnten (DIW).

Harmonisierung und Koordinierung werden aber auch als Quelle von Fehlentwicklungen angesehen, sofern um zügiger Verwirklichung willen Kompromisse auf kleinstem gemeinsamen Nenner und nicht möglichst effiziente Regelungen verabschiedet werden (IfW). Nach Ansicht des RWI dürfte dies durch die jüngste Süderweiterung eher noch erschwert worden sein, da wirtschaftspolitische Entscheidungen mehr denn je durch die spezifischen Erfordernisse der weni-

ger entwickelten europäischen Volkswirtschaften geprägt würden.

47. Die Bundesregierung begrüßt die Unterstützung für das Ziel eines wirklich offenen, wettbewerbsorientierten europäischen Binnenmarktes. Sie erwartet von der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration Europas erhebliche positive Effekte für die Entwicklung der Realeinkommen sowie starke Impulse für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Darüber hinaus ist die wirtschaftliche Integration ein wesentlicher Grundpfeiler auch für die weitergehende Intensivierung der politischen Zusammenarbeit, die dem Frieden, der Sicherheit und der politischen Stabilität dient und der Stimme Europas in der Welt mehr Gewicht verleiht.

Die Bundesregierung hat sich aktiv für die sogenannte Süderweiterung der EG eingesetzt. Sie sieht in der dadurch möglichen Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den neuen Mitgliedstaaten der EG und in der Unterstützung ihrer wirtschaftlichen Fortentwicklung interessante Aufgaben auch für deutsche Unternehmen. Die mit der einheitlichen Europäischen Akte verbesserten Abstimmungsverfahren werden zur Erleichterung der Entscheidungsfindung auch im auf zwölf Mitglieder erweiterten Kreis der europäischen Partner beitragen. Die Einsicht, daß bei sachgerechten Entscheidungen letztlich die Integrationsgewinne für alle Partner am größten sind, ist nach dem Eindruck der Bundesregierung gewachsen und damit die Bereitschaft zu sachlichen Kompromissen.

Die nicht näher spezifizierten Vorwürfe von HWWA und Ifo, nach deren Meinung sich die Bundesregierung in die Rolle eines Bremsers der europäischen Integration hat drängen lassen, sind für die Bundesregierung nicht nachvollziehbar. Ihr großes Engagement für Europa hat die Bundesregierung immer wieder, zuletzt während der deutschen Präsidentschaft in der ersten Hälfte dieses Jahres, unter Beweis gestellt. Unter anderem wurden die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs beschlossen, die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs mit zusätzlichen Harmonisierungsschritten vorangetrieben, die gegenseitige Anerkennung der Hochschuldiplome vom Ministerrat im ersten Durchgang verabschiedet, deutliche Fortschritte beim weiteren Abbau technischer Handelshemmnisse erzielt und mit der Änderungsrichtlinie über öffentliche Lieferaufträge eine weitere Öffnung der nationalen Beschaffungsmärkte erreicht.

48. Auf dem Europäischen Rat in Hannover sind auch Schritte für die Weiterentwicklung der währungspolitischen Zusammenarbeit in Richtung auf eine europäische Währungsunion beschlossen worden, die nach Ansicht von DIW und Ifo eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung des großen Wirtschaftsraumes ist.

Die Bundesregierung schließt sich nicht der vom RWI vertretenen Auffassung an, daß sich die in das EWS gesetzten Hoffnungen bisher nicht erfüllt hätten, weil sich die relativen Zins- und Inflationsdifferenzen zwischen den Teilnehmerstaaten nach Gründung des EWS kaum zurückgebildet haben und der nominale Wechselkurs der D-Mark gegenüber den anderen EWS-Währungen sich kaum anders entwickelt habe. Die Bundesregierung wertet demgegenüber das EWS als positiv, da es in Zeiten großer Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten in den an der währungspolitischen Zusammenarbeit beteiligten Ländern für vergleichsweise stabile Währungsverhältnisse gesorgt hat. Diese Auffassung wird auch von den anderen am EWS teilnehmenden Staaten geteilt.

49. Eine Abschottung nach außen stünde im eklatanten Widerspruch zu den Zielen eines offenen europäischen Binnenmarktes und müßte die von ihm erwarteten zusätzlichen Wachstumskräfte zunichte machen. In dieser Einschätzung sieht sich die Bundesregierung von den Strukturberichten voll bestätigt. Dabei haben die Institute unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der bisherigen Entwicklung der Handelsbeeinflussung durch die europäische Integration. Das IfW sieht Anzeichen für eine gegenüber Drittländern restriktivere Handelspolitik in der EG. Insbesondere sei seit Anfang der 80er Jahre die Anwendung von Artikel 115 EWGV deutlich gestiegen, durch die einzelne Mitgliedsländer nationale Schutzmaßnahmen vor Drittlandseinfuhren innergemeinschaftlich absichern wollen. Demgegenüber hält das RWI Befürchtungen einer immer stärkeren Beeinträchtigung des Warenaustausches mit Nichtmitgliedern der EG für gegenstandslos.

Die Bundesregierung glaubt nicht, daß die stärkere Öffnung des Binnenmarktes nur um den Preis von mehr Dirigismus im Handel Europas mit der übrigen Welt zu haben ist (Ifo). Dem widerspricht nicht nur der Wortlaut des EWG-Vertrages, sondern auch die tatsächliche Entwicklung. Seit 1958 sind von der EG erhebliche Impulse für einen liberalen Welthandel ausgegangen. Die Bundesregierung wird sich weiterhin entschlossen für die Handelsliberalisierung auch gegenüber Drittländern einsetzen. Die europäischen Unternehmen müssen durch eine Politik, die Leistungsanreize stärkt, Mobilitätshemmnisse abbaut und für ein günstiges Umfeld und verläßliche Perspektiven für Investitionen sorgt, in die Lage versetzt werden, den als Folge der Marktöffnung verstärkten Anpassungsdruck in wirtschaftliche Expansion umzusetzen. Zu einer solchen Politik gehört auch das beharrliche Einwirken auf die Handelspartner außerhalb Europas, ihre Märkte weiter zu öffnen und keine Schritte zu unternehmen, die in Protektionismus oder in Richtung Bilateralisierung und Regionalisierung führen. Entscheidender Ansatzpunkt hierfür ist die seit 1986 in Gang befindliche neue Verhandlungsrunde im GATT (Uruguay-Runde).

50. Die Bundesregierung begrüßt die klare Absage, die alle Institute der außenwirtschaftlichen Protektion erteilen. Sie setzt sich innerhalb der Uruguay-Runde nachdrücklich für eine Erneuerung, Weiterentwicklung und Stärkung des GATT ein. Rückfälle in Protektionismus und Bilateralismus müssen verhindert und neue Liberalisierungsinitiativen gestartet werden. Dies gilt insbesondere auch für die erstmals in die Verhandlungen aufgenommenen Themen wie den Handel mit Dienstleistungen. Die sogenannte Midterm-Review (Dezember dieses Jahres in Montreal) soll erreichte Verhandlungsfortschritte festschreiben,

Perspektiven für die zweite Hälfte der Verhandlungen aufzeigen und — in geeigneten Fällen — auf provisorischer Basis erreichte Teilergebnisse umsetzen.

51. Das IfW macht die Analyse der außenwirtschaftlichen Protektion zu einem Schwerpunkt seiner Berichterstattung mit dem von der Bundesregierung geteilten Ergebnis, daß die Protektion eine Volkswirtschaft weitaus mehr kostet, als sie den begünstigten Bereichen bringt. In diesem Zusammenhang weist das IfW darauf hin, daß die Tokio-Runde zwar abermals zu einer Reduzierung des Gemeinsamen Zolltarifs der EG geführt habe, bei Produkten aber, bei denen Entwicklungsländer Wettbewerbsfähigkeit erlangt hätten, sei die Zollreduktion schwächer ausgefallen, als nach der dort verwendeten Zollsenkungsformel zu erwarten gewesen wäre. Nach Feststellungen von IfW und DIW hat zudem in der „Interventionstechnik" ein weiterer Wandel hin zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen stattgefunden. Diese haben im Vergleich zu den Zöllen den zusätzlichen Nachteil der Intransparenz und sind nach Ansicht der Bundesregierung meist auch stärker diskriminierend. Nach der Tokio-Runde sei damit eine zunehmende Selektivität der Protektion zu verzeichnen, nicht jedoch eine alle Bereiche umfassende Rückführung (IfW).

Beschäftigungspolitische Begründungen für staatliche Interventionen verkennen — wie das IfW zu Recht betont — ihre den Strukturwandel behindernden und gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsverluste erzeugenden Effekte. Schwerpunkte der Protektion lägen in den auch durch andere staatliche Interventionen — insbesondere durch Subventionen — beeinflußten Industrien (Kohle, Eisen und Stahl, Schiffbau). Während diese Branchen geschützt würden, ohne ihren Schrumpfungsprozeß wirklich aufhalten zu können, würden Beschäftigungschancen in Bereichen mit Potential für international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze nicht genutzt. Die Signalfunktion der Rentabilität würde gestört: Kapitalbindung in hochprotektionierten Branchen mit niedriger Rendite führe zum Entzug von Mitteln aus rentabel arbeitenden, international wettbewerbsfähigen Branchen.

52. Bei seinen Untersuchungen nicht-tarifärer Maßnahmen der USA und Japans als bedeutende Handelspartner außerhalb der EG kommt das DIW zu dem Schluß, daß deutsche Exporte in einigen wichtigen Warengruppen von derartigen Handelshemmnissen betroffen sind. Im Vergleich zu den USA sei Japan mit einem um ein Vielfaches dichteren Netz von nichttarifären Maßnahmen überzogen, spezielle Diskriminierungen der deutschen Ausfuhr seien aber nicht zu erkennen. Die handelspolitische Entwicklung der jüngsten Zeit bestätigt die Befürchtungen von RWI, DIW und Ifo, daß anhaltende weltwirtschaftliche Ungleichgewichte die Neigung zu handelsbeschränkenden Praktiken erhöhen. Die Bundesregierung kann sich der Behauptung des HWWA, daß sich trotz der Exportüberschüsse auch in der Bundesrepublik Deutschland das Lager der Protektionisten verstärke, nicht anschließen. Ihr Eintreten für offene Märkte und die Stärkung des multilateralen Handelssystems innerhalb der EG und weltweit sieht die Bundesregierung nach wie vor von einem breiten Konsens in Wirtschaft und Politik getragen.

5. Umweltpolitik

53. Die Bundesregierung teilt die Grundauffassung aller Institute, daß eine effiziente vorsorgende Umweltpolitik die Wechselbeziehungen zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Strukturwandel und Umweltqualität nicht vernachlässigen darf. Sie hat deshalb im Rahmen der Strukturberichterstattung HWWA und RWI beauftragt, den Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Umweltschutz als Schwerpunktthema vertieft zu untersuchen.

Beide Institute finden insgesamt deutliche Anzeichen für eine Entkoppelung von wirtschaftlichem Wachstum und Umweltbelastung im Verlauf der 70er und frühen 80er Jahre. So stellt das HWWA fest, daß der Anstieg des Verbrauchs von Energie und emissionsintensiven Materialien jährlich um 1,5 Prozentpunkte hinter dem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Realeinkommen zurückblieb. Darüber hinaus konnten bei wichtigen Luftschadstoffen erhebliche absolute Verringerungen der Emissionen erzielt werden (HWWA, IfW, RWI). Neue ressourcen- und kostensparende Produktionstechnologien, z. B. auf Basis der Mikroelektronik, Energieeinsparungen und Veränderungen in der Energieträgerstruktur als Folge insbesondere gestiegener Ölpreise und Maßnahmen der Umweltpolitik, waren nach Einschätzung von HWWA und RWI die wichtigsten Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitrugen.

Trotz einer insgesamt positiven Diagnose darf allerdings nicht übersehen werden, daß die verfügbaren Statistiken Umweltbelastungen nur z. T. und nicht in allen Bereichen erfassen (DIW, IfW, RWI) und ihre Aussagekraft in bezug auf die tatsächliche, immissionsbedingte Umweltbelastung und das damit verbundene Gefährdungspotential in vielen Fällen nur beschränkt ist (IfW, HWWA, RWI). Die Institute weisen auch darauf hin, daß bei wichtigen Schadstoffen, etwa bei Stickoxiden (HWWA, RWI) oder bei besonders umweltbelastenden Abfällen des Produzierenden Gewerbes (IfW, HWWA), ähnlich positive Entwicklungen wie in anderen Umweltbereichen noch nicht zu verzeichnen waren. Weitere Fortschritte hält das DIW insbesondere beim Natur- und Landschaftsschutz sowie beim Bodenschutz für vordringlich.

Das von den Instituten konstatierte, insgesamt umweltfreundlichere Wachstum der deutschen Wirtschaft belegt ebenso wie die bereits erreichten Entlastungen in vielen Schadstoffbereichen die Leistungen, die durch die Umweltpolitik der Bundesregierung bisher erreicht werden konnten. Dabei konnten Verbesserungen der Umweltqualität etwa seit 1983 bzw. Entlastungen, die sich erst aus der Umsetzung der in der vergangenen Legislaturperiode novellierten wichtigen Umweltgesetze und Vorschriften wie TA Luft, Großfeuerungsanlagenverordnung, Abfallgesetz sowie aus der Einführung des schadstoffarmen Autos ergeben, aufgrund der Datenlage von den Instituten noch nicht erfaßt werden. Die bisherigen Erfolge bestärken die Bundesregierung darin, ihre am Verursacherprinzip orientierte Umweltpolitik auch in den kommenden Jahren mit Nachdruck fortzusetzen.

54. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung hat der Strukturwandel zugunsten der Dienstleistungpro-

duktion und zu Lasten des Warenproduzierenden Gewerbes nach Auffassung von HWWA und RWI nicht generell umweltentlastend gewirkt. Umweltschonende Effekte des sektoralen Strukturwandels stellt das RWI lediglich bei der Produktionsabwassermenge und dem Abfallaufkommen fest, insbesondere wegen der unterdurchschnittlichen Produktionsentwicklung bei Bergbau, Stahl, Ziehereien und Kaltwalzwerken sowie in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Hypothese, daß allgemein bei der Herstellung von Dienstleistungen weniger Schadstoffe emitiert werden als bei der Warenproduktion, läßt sich nach Ansicht des HWWA nicht belegen. Der relativ hohe spezifische Stromverbrauch vieler Dienstleistungsproduktionen (IfW, RWI) oder die steigende Nachfrage nach Verkehrsleistungen (HWWA, RWI) sprechen ebenso wie die zunehmende Bedeutung einiger schadstoffintensiver Branchen und Produkte innerhalb des Warenproduzierenden Gewerbes, wie z. B. der Chemie (RWI) oder der Produktion von Mikroprozessoren (IfW), bislang gegen die Vermutung, der branchenstrukturelle Wandel sorge quasi aus sich selbst heraus für mehr Umweltschutz.

Das IfW betont, daß einige verschmutzungsintensive Bereiche (Landwirtschaft; Kohlebergbau; Eisen und Stahl; Zellstoff, Holzschliff, Papier, Pappe; sonstiger Verkehr) gleichzeitig auch zu den am stärksten geschützten gehören. Von einem Abbau staatlicher Protektionsmaßnahmen und Subventionen erwartet das IfW deshalb auch Fortschritte im Umweltschutz. Das größte Potential für zukünftige Umweltverbesserungen sieht das HWWA nicht im Strukturwandel von emissionsintensiven zu emissionsarmen Branchen, sondern im Übergang zu einer umweltschonenderen Produktionsweise innerhalb der jeweiligen Unternehmen und Branchen. Die Bundesregierung teilt diese Ansicht. Nach ihrer Auffassung werden ökologische Zielsetzungen am wirkungsvollsten und kostengünstigsten erreicht, wenn der Staat verläßliche umweltpolitische Rahmenbedingungen setzt, die Verwirklichung der Ziele im einzelnen jedoch soweit wie möglich den Unternehmen überläßt. Damit werden immer auch Änderungen der Branchenstrukturen einhergehen. Einer umweltpolitisch motivierten direkten Lenkung von Branchenstrukturen erteilen alle Institute eine klare Absage. Sie kommt für die Bundesregierung auch nicht in Betracht.

55. Der Ausbau der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland hat eine erhöhte Kostenbelastung für Wirtschaft und Verbraucher mit sich gebracht. Nach Schätzungen des HWWA stiegen die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes (Kosten für den Kapitaldienst und den Betrieb von Umweltschutzeinrichtungen) von 1975 bis 1983 als Anteil am Volkseinkommen ausgedrückt von 1,9 v. H. auf 2,3 v. H.; aufgrund der bereits beschlossenen verschärften Auflagen dürfte sich dieser Anteil weiter spürbar erhöhen. Aus dem daraus errechneten jährlichen Wachstumsverlust von 0,1 Prozentpunkten zieht das HWWA den Schluß, daß der Umweltschutz für die Volkswirtschaft insgesamt bislang noch kein gewichtiger Kostenfaktor ist und auch auf absehbare Zeit nicht sein wird. Das RWI weist allerdings darauf hin, daß sich 1984 die Umweltschutzaufwendungen im Verarbeitenden Gewerbe gemessen am Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen bereits auf rd. 20 v. H. beliefen.

Nach Ansicht beider Institute darf auch nicht übersehen werden, daß die Belastung mit Umweltschutzkosten nicht gleichmäßig über die Gesamtwirtschaft verteilt ist, sondern — wie dies dem Verursacherprinzip entspricht — in hohem Maße auf einige wenige emissionsintensive Branchen und Produkte konzentriert ist. So fallen bei Energiewirtschaft, Chemie, Mineralölverarbeitung und in der Metallindustrie absolut und relativ die höchsten Umweltschutzkosten an (RWI, HWWA, IfW). Eine rationale Umweltpolitik darf Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die sich insbesondere daraus ergeben können, daß international erhebliche Divergenzen in den umweltpolitischen Anforderungen bestehen, in diesen Bereichen nicht außer acht lassen.

56. Die erhöhte Nachfrage nach Umweltschutzgütern begünstigt vor allem das Baugewerbe, den Stahl- und Maschinenbau, die Elektrotechnik, aber auch einige Dienstleistungsunternehmen (HWWA, Ifo, RWI). Nach Schätzungen waren Anfang der 80er Jahre etwa 430 000 bis 450 000 Personen mit der Produktion von Umweltschutzgütern und -leistungen direkt und indirekt beschäftigt. HWWA und RWI betonen, daß die unterschiedlichen Kosten und Nachfrageeffekte des Umweltschutzes zwar Veränderungen in der Branchenstruktur zur Folge haben, positive oder negative Nettoeffekte auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung empirisch jedoch kaum abzuschätzen sind. Das HWWA hält die in der umweltpolitischen Diskussion betonten Beschäftigungseffekte weitgehend für Struktureffekte, wobei Beschäftigungsgewinne als auch Beschäftigungseinbußen über ein breites Branchenspektrum streuen und sich zum großen Teil aufheben. Eindeutiger Gewinner des Umweltschutzes sei lediglich die Bauwirtschaft (HWWA).

Insgesamt teilt die Bundesregierung die Ansicht aller Institute, daß im Mittelpunkt einer ökologisch wirksamen und ökonomisch sinnvollen Umweltpolitik klare Ziele für die politisch angestrebte Umweltqualität und damit verläßliche Grundlagen für eigenverantwortliche Anpassungsmaßnahmen der Wirtschaft stehen müssen. Marktwirtschaftliche, am Verursacherprinzip orientierte umweltpolitische Instrumente setzen ökonomische Anreize zum schonenden Umgang mit der Umwelt und zur Entwicklung und Anwendung neuer, zugleich kostensparender und umweltfreundlicher Technologien, ohne in den Strukturwandel direkt einzugreifen. Ebenso wie die Institute mißt die Bundesregierung dem weiteren Ausbau dieser marktwirtschaftlichen Instrumente wesentliche Bedeutung für die künftige Umweltpolitik bei.

6. Gesamtwirtschaftliche Niveausteuerung

57. Verlauf und Geschwindigkeit des strukturellen Wandels werden nach Auffassung aller Institute in erheblichem Maße durch die gesamtwirtschaftlichen Rahmen- bzw. Wachstumsbedingungen beeinflußt. Die Rolle von angebots- und nachfrageseitigen Faktoren sowie die Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Maß-

nahmen bei der Erklärung und Überwindung der diagnostizierten Wachstums- und Beschäftigungsschwäche wird allerdings von den Instituten sehr unterschiedlich eingeschätzt.

Nach Auffassung des IfW haben die Erfolge bei der Inflationsbekämpfung und Haushaltskonsolidierung sowie spürbar steigende Unternehmenserträge die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren wieder verbessert und insgesamt recht günstig gestaltet. Wettbewerbshemmende Regulierungen, überzogene Steuern und Abgaben sowie Handelshemmnisse und Subventionen seien entscheidend dafür, daß die bestehenden Wachstums- und Beschäftigungschancen nicht in vollem Umfang genutzt werden konnten. Auch auf dem Arbeitsmarkt sind für das IfW strukturelle Ungleichgewichte und Anpassungshemmnisse insbesondere bei Qualifikationen und Löhnen — nicht aber fehlende Nachfrage — entscheidende Ursachen für die anhaltende Arbeitslosigkeit. Das HWWA sieht ebenfalls keine empirischen Belege für einen globalen, gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangel. Niedrige Investitionsquote, geringer Produktivitätszuwachs und hohe Arbeitslosigkeit finden ihre wesentliche Erklärung in zunehmenden Hindernissen für marktliche Anpassungsvorgänge auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene. Bemängelt wird zudem, daß die praktizierte Strukturpolitik nicht auf gesamtwirtschaftliche Ziele gerichtet sei, sondern vor allem der Verteidigung von sektoralen Vermögens- und Einkommenspositionen diene.

Im Gegensatz insbesondere zu IfW kann das RWI — vor allem aufgrund einer anderen Beurteilung von Lohndifferenzierung und qualifikatorischen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt — ein strukturelles Arbeitsmarktungleichgewicht in den 80er Jahren nicht feststellen. Der bestehende Mangel an Arbeitsplätzen wird daher zuerst als ein Problem der globalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verstanden — wobei das RWI zwar auf das hohe Realzinsniveau hinweist, im übrigen aber offenläßt, welche konkreten Politikbereiche angesprochen und welche Maßnahmen im einzelnen zu ergreifen sind. Angesichts des Bedeutungsverlustes des Warenproduzierenden Gewerbes könnte die Abnahme der Intensität konjunktureller Schwankungen nach Ansicht des RWI mit der Neigung zu langfristigen Dispositionen und schwächeren kurzfristigen Bewegungen in den Dienstleistungsbereichen zusammenhängen.

58. Vor dem Hintergrund erhöhter weltwirtschaftlicher Risiken, wie sie aus den Handelsungleichgewichten zwischen den Industrieländern und der Überschuldung einer Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern resultieren, hält das Ifo-Institut eine stärkere Wachstumsorientierung insbesondere im Bereich der Fiskal- und Wettbewerbspolitik für erforderlich. Mehr Wettbewerb biete auch der Geldpolitik zusätzlichen Spielraum für eine reibungslose Finanzierung eines vorübergehenden Anstiegs des staatlichen Finanzierungssaldos. Durch Aufstockung bzw. Ergänzung der Steuerreform 1990, u. a. im Bereich der Unternehmensteuern, könnten sowohl auf kurze wie auf längere Sicht die notwendigen Wachstumsimpulse ausgelöst werden. Bei gleichzeitiger Kürzung der Staatsausgaben, insbesondere im Bereich der Finanzhilfen, wäre eine Erhöhung der staatlichen Investitionsausgaben gleichwohl nicht ausgeschlossen. Steuersenkung und Subventionsabbau sollten nach Ansicht des Münchener Instituts durch eine Politik der Marktöffnung und Deregulierung ergänzt werden. Hierzu biete die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes bis 1992 große Chancen.

59. Ebenso wie die anderen Institute diagnostiziert das DIW eine Vielzahl von Hemmnissen, die den arbeitsplatzschaffenden Strukturwandel behindern, stellt aber gleichzeitig fest, daß der seit 1983 anhaltende Konjunkturaufschwung aufgrund einer im ganzen restriktiven Wirtschaftspolitik hinter seinen Möglichkeiten zurückblieb. Weder der in den 70er Jahren vorherrschende Stabilisierungsoptimismus noch der ausgesprochene Pessimismus der frühen 80er Jahre deckten sich nach Ansicht des Berliner Instituts mit den empirischen Befunden.

Im Mittelpunkt der Kritik des DIW steht insbesondere die verstärkte Rückführung staatlicher Investitionsausgaben im Rahmen der Haushaltskonsolidierung während der 80er Jahre. Mit einer Modellsimulation versucht das DIW zu zeigen, daß eine offensivere Investitionspolitik des Staates, die über kreditfinanzierte Mehrinvestitionen von 1981 an die staatliche Investitionsquote bis 1986 wieder auf das — sehr hohe — Niveau von 1970 gebracht hätte, eine Erhöhung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts pro Jahr um mindestens 0,7 v. H. und eine Mehrbeschäftigung von rd. 660 000 Personen bewirkt hätte (DIW). Die Bundesregierung steht Modellprognosen, die unter z. T. sehr optimistischen Annahmen kurzfristige Nachfrageimpulse staatlicher Investitionsprogramme in den Vordergrund stellen, skeptisch gegenüber. Negative — und in der Realität oft überwiegende — Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einer erhöhten Steuerbelastung oder Staatsverschuldung bzw. einer inflationär angelegten Geldpolitik und darauf folgender Stabilisierungsphasen werden in solchen Rechnungen systematisch unterschätzt, z. B. weil sie erst mit zeitlicher Verzögerung auftreten und in kurzfristig angelegten Prognosen nicht berücksichtigt werden können. Die Bundesregierung erinnert in diesem Zusammenhang an die zur Konjunkturstimulierung in den 70er Jahren in Gang gesetzten staatlichen Investitionsprogramme, denen Anfang der 80er Jahre ein tiefer Konjunktureinbruch folgte (vgl. hierzu auch Ziffern 61 bis 63).

60. Nach Auffassung der Bundesregierung bietet hingegen eine mittelfristig orientierte, auf dauerhaftes und stetiges Wachstum ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik, die die Stärkung der Marktkräfte in den Mittelpunkt stellt, die beste Voraussetzung für eine weitere wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung und für mehr Beschäftigung. Dazu gehört vor allem eine Steuerpolitik, die den Leistungswillen und die Risikobereitschaft in der Wirtschaft stärkt und die Abgabenbelastung für Unternehmen und Arbeitnehmer verringert. Die Wachstumsimpulse einer Steuerentlastung werden verstärkt durch eine sparsame und solide Ausgabenpolitik, die über eine tendenzielle Rückführung der Staatsquote, über einen Abbau von

Subventionen und eine mittelfristig angelegte Politik der Haushaltskonsolidierung den Wachstumsspielraum für die private Wirtschaft erweitert.

Die Fiskalpolitik der Bundesregierung stärkt insgesamt die Wirtschaft sowohl von der Nachfrage- als auch von der Angebotsseite her und setzt damit Impulse für einen raschen beschäftigungsfördernden Strukturwandel. Hinzukommen muß eine flexible Lohn- und Arbeitszeitpolitik, mit der die Tarifparteien ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht werden. Im Zusammenspiel von wachstumsfördernden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Flexibilität und Mobilität bei Unternehmen und Arbeitnehmern und mit dem verstärkten Abbau von Anpassungshemmnissen im Strukturwandel ergeben sich die größten Chancen für mehr gesamtwirtschaftliche Dynamik und damit auch für die Lösung der anstehenden Beschäftigungsprobleme.

7. Finanz- und Steuerpolitik

a) Öffentliche Ausgaben

61. Seit der Berichtsrunde 1983 hat sich der Anstieg öffentlicher Ausgaben stark verlangsamt. Mit der politisch gewollten Rückführung der Staatsquote um 3 Prozentpunkte von 1981 bis 1986 hat der Staat den Spielraum für private Wirtschaftstätigkeit verbessert, die Voraussetzungen für die Begrenzung der Nettokreditaufnahme geschaffen, die Beanspruchung der Kapitalmärkte vermindert und die Verringerung der Steuerbelastung möglich gemacht. Die Bundesregierung teilt deshalb nicht die Auffassung des DIW, daß mit einer expansiveren Finanzpolitik das Wirtschaftswachstum deutlich höher hätte sein können (vgl. Ziffer 60). Im Gegenteil: Mit der Politik zur Rückführung der Staatsquote wurde die Grundlage für das erreichte lange und spannungsfreie Wirtschaftswachstum und für deutliche Steuerentlastungen geschaffen.

Parallel zu der insgesamt sparsameren Ausgabenpolitik öffentlicher Haushalte kam es zu Verschiebungen der Struktur der öffentlichen Ausgaben. RWI und Ifo weisen darauf hin, daß als Folge der Defizite früherer Jahre die Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte angestiegen sind und den finanzpolitischen Handlungsspielraum eingeschränkt haben. Zum anderen haben nach RWI die Aufgabenbereiche Gesundheitswesen, Soziale Sicherung, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Verteidigung innerhalb der Öffentlichen Haushalte an Gewicht gewonnen, während Unterrichtswesen, Verkehr und Nachrichtenwesen, Wohnungswesen, Stadt- und Landschaftsplanung Anteilsverluste zu verzeichnen hatten. Insgesamt hat trotz der Konsolidierungspolitik die Beschäftigung im Zeitraum 1976 bis 1986 bei den staatlichen Dienstleistungen zugenommen (Ifo).

62. Nach DIW, RWI und Ifo ist die Dämpfung des Ausgabenwachstums und die Beschäftigungszunahme beim Staat weitgehend zu Lasten der öffentlichen Investitionen gegangen, auch wenn es insbesondere 1986 wieder einen nennenswerten Anstieg öffentlicher Investitionen gab. Damit ist zwar das Ziel, die Struktur der Staatsausgaben insgesamt investiver auszurichten, nicht erreicht worden. IfW und RWI betonen aber, daß staatliche Investitionen nicht per se wachstumsfördernd sind, da ihnen in der Regel eine wirtschaftliche Effizienzkontrolle fehle und sie teilweise zu eher konsumtiven Zwecken erfolgten. Zudem habe die starke Ausweitung insbesondere der kommunalen Investitionen in den 70er Jahren zu einer guten Infrastrukturausstattung geführt. Auch das DIW bestätigt die zum Teil sehr gute Infrastrukturausstattung, sieht jedoch gleichzeitig Rückstände in vielen kommunalen Bereichen, insbesondere beim Umweltschutz, und mahnt, daß auf Dauer unterlassene Investitionen gerade in diesem Bereich eine Hypothek für die Zukunft sind.

63. Nach Auffassung der Bundesregierung ist Bedarf an Investitionsmaßnahmen im öffentlichen Bereich — allerdings bei den einzelnen Ebenen in unterschiedlichem Maße — aus wachstums- und umweltpolitischer Sicht vorhanden. Auch ist eine Verstetigung der öffentlichen Investitionen aus konjunkturellen Gründen erwünscht. Deshalb wurden z. B. durch die zusätzliche Bereitstellung von zinsverbilligten Investitionskrediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von 15 Mrd. DM für die Jahre 1988 bis 1990 die Möglichkeiten der Gemeinden zur Verstärkung ihrer Investitionen verbessert.

Die für die Küstenländer, das Saarland, das Ruhrgebiet und die übrigen Montanregionen bereits zur Verfügung gestellten Finanz- und Regionalhilfen des Bundes sowie die jetzt vorgesehenen Finanzhilfen für strukturschwache Länder nach Artikel 104a Abs. 4 GG schaffen ebenfalls bessere Voraussetzungen für eine Verstärkung und Verstetigung der öffentlichen Investitionstätigkeit in wachstumsrelevanten Bereichen, zu denen auch der Umweltbereich zählt.

Der beschäftigungspolitisch motivierten Forderung nach einem stärkeren Anstieg öffentlicher — vor allem investiver — Ausgaben, wie sie vom DIW erhoben wird, steht allerdings entgegen, daß dauerhaft-rentable produktive Arbeitsplätze im wesentlichen nur in den Unternehmen geschaffen werden. Öffentliche Investitionen können durchaus wichtige Komplementärfunktionen für das Wachstum des privaten Sektors haben. Andererseits muß aber auch gesehen werden, daß in vielen anderen Fällen nur ein vorübergehender Einkommenseffekt eintritt und Folgekosten ausgelöst werden, die zu Lasten der späteren Investitionsfähigkeit gehen. Das RWI macht darauf aufmerksam, daß die Folgekosten der expansiven Finanzpolitik der 70er Jahre die öffentlichen Investitionsmöglichkeiten eingeschränkt haben. Deshalb ist nach Auffassung der Bundesregierung die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmensinvestitionen die entscheidende Voraussetzung für mehr Wachstum und neue Arbeitsplätze. Die notwendige Stärkung öffentlicher Investitionstätigkeit in Engpaßbereichen muß deshalb in eine mittelfristige finanzpolitische Linie eingebunden werden, die weiterhin am Konsolidierungs- und Stabilitätsziel ausgerichtet ist.

b) Steuerpolitik

64. Das RWI gelangt in einer ausführlichen Analyse der Steuerpolitik der Jahre seit 1983 zu einem differenzierten Ergebnis: Einerseits wird die trotz des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte erreichte Entlastung von Unternehmen und privaten Haushalten gewürdigt und die Steuersenkung 1986/88 zwar als nicht besonders tiefgreifender, jedoch vertretbarer Kompromiß zwischen Konsolidierungs- und Steuerentlastungsziel bewertet. Andererseits werden Einzelmaßnahmen der Jahre 1983 bis 1985 im Bereich der Gewerbe- und Vermögensteuer in ihrer Ausgestaltung kritisiert und die Verbesserung der Abschreibungsbedingungen als allokationspolitisch problematisch bezeichnet.

Nach Auffassung der Bundesregierung verkennt das Institut bei seiner Kritik, daß es sich bei den genannten Einzelmaßnahmen um erste notwendige Schritte zur Belebung des Wirtschaftswachstums und zur Steigerung der Beschäftigung handelte. Mit den 1983/84 ergriffenen Maßnahmen wurden zunächst die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen verbessert und den Unternehmen die strukturelle Anpassung erleichtert. Auch die Einkommensteuersenkung 1986/88 darf nicht als Einzelmaßnahme, sondern muß als Bestandteil der dreistufigen Steuerreform 1986/88/90 gesehen werden, die zusammen mit den verbesserten Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude innerhalb von vier Jahren zu einer Nettoentlastung der Steuerzahler von etwa 48 Mrd. DM führt. Auch unter Berücksichtigung der beschlossenen Verbauchsteuererhöhungen ergibt sich nach 1990 noch eine Nettoentlastung von fast 40 Mrd. DM. Die steuerlichen Maßnahmen der Bundesregierung bewirken insgesamt auch eine Verbesserung der Steuerstruktur. Die Bundesregierung hat überdies zur weiteren Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Reform der Unternehmensbesteuerung (Ifo schlägt sie zur Ergänzung der Steuerreform 1990 vor) für die nächste Legislaturperiode angekündigt.

8. Staatliche Interventionen und Subventionen

a) Umfang, Entwicklung und sektorale Konzentration

65. Die Analyse staatlicher Interventionen, hierzu zählen insbesondere die öffentlichen Subventionen, bildet auftragsgemäß wieder einen Schwerpunkt der Strukturberichte. Dabei haben sich die Institute in dieser Berichtsrunde, einer Anregung der Bundesregierung folgend, mit unterschiedlichen Subventionsdefinitionen auseinandergesetzt und einen gemeinsamen Begriff entwickelt. Dieser wird in einer gesonderten Studie der Institute (siehe Ziffer 77) ausführlich erläutert.

Für 1985 werden von den Instituten Subventionen in Höhe von 118 Mrd. DM ausgewiesen, während sie sich nach der engeren Abgrenzung des 11. Subventionsberichts der Bundesregierung auf 72 Mrd. DM (davon Bund 29 Mrd. DM) und nach der Definition der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf 38 Mrd. DM belaufen. Das höhere Subventionsvolumen in der Abgrenzung der Institute beruht vor allem darauf, daß anders als im Subventionsbericht, der nach § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz lediglich über die Hilfen des Bundes zu berichten hat, auch Übertragungen an Bundesunternehmen (z. B. Bundesbahn), Leistungen aus dem Verstromungsfonds, staatliche Unternehmenshilfen für Zwecke der allgemeinen Staatsaufgaben sowie Zuschüsse und Darlehen der EGKS und der EIB einbezogen sind, während die allgemeine Sparförderung ausgeklammert wird. Für den Subventionsbegriff im Rahmen der Strukturberichterstattung ist die Einflußnahme auf die Strukturbildung durch staatliche Interventionen insgesamt das entscheidende Kriterium; dabei kommt es auf den Grad der Selektivität des Eingriffs in den Wirtschaftsablauf an. Für die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen wird dazu ein Subventionskern und darüber hinaus ein Grenzbereich von Transfers mit subventionsähnlichem Charakter, zu dem z. B. das Wohngeld und Leistungen an Organisationen ohne Erwerbscharakter zählen, definiert.

66. Die Bundesregierung begrüßt die vertiefte Auseinandersetzung der Institute mit den unterschiedlichen Subventionsbegriffen. Die von ihnen gewählte Abgrenzung ist pragmatisch und kann durchaus der Zielsetzung der Strukturberichterstattung gerecht werden, ein möglichst umfassendes Bild sektoral wirksamer Subventionen und damit eines wichtigen Teils staatlicher Interventionen zu zeichnen. Eine von Willkür völlig freie Abgrenzung kann es allerdings auch nach Ansicht der Institute nicht geben. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Institute die Bemühungen um mehr Transparenz im Subventionsbereich weiter fortsetzen werden und künftig im Rahmen der jährlichen Strukturuntersuchungen auch ihre Subventionsanalyse aktualisieren.

Die auf Basis des einheitlichen Subventionsbegriffes vorgenommenen Schätzungen zeigen, daß die den Unternehmen gewährten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zwar mit gewissen Schwankungen angestiegen sind — so weist RWI auf je zwei Phasen expansiver (bis 1978 und 1983/84) und relativ rückläufiger Subventionsentwicklung (1979 bis 1982 und 1985/86) hin —, sich über einen längeren Zeitraum bezogen auf das Bruttosozialprodukt jedoch mit leicht fallender Tendenz entwickelt haben. Sie erreichten 1986 6,2 v. H. des BSP, nachdem dieser Anteil in der 2. Hälfte der 70er Jahre bis zu 6,9 v. H. betragen hat. Die Subventionen des Bundes alleine sind (in Abgrenzung des Subventionsberichts) dabei von 2,0 v. H. auf rd. 1,5 v. H. des BSP gesunken.

67. Veränderungen gab es seit 1982 in der Subventionsstruktur; die Steuervergünstigungen sind nach Aussagen von DIW und RWI schneller gestiegen als die Finanzhilfen. Wenig geändert hat sich dagegen bei der Konzentration der Subventionen auf einzelne Branchen. Zwar haben nach HWWA praktisch alle Branchen Anteil an Subventionen irgendwelcher Art; die weitaus meisten partizipieren jedoch deutlich unterproportional und sind, nach Gegenrechnung der zur Finanzierung notwendigen Abgaben, per Saldo netto belastet.

Als besonders stark subventionierte — RWI spricht von subventionsabhängigen — Branchen werden von allen Instituten weiterhin die Sektoren Eisenbahnen, Landwirtschaft, Kohlenbergbau, Wohnungswesen, Luft- und Raumfahrzeugbau, Schiffbau und Schiffahrt sowie — seit den 80er Jahren — auch die eisenschaffende Industrie genannt, wobei die Reihenfolge je nach Bezugsgröße (Subventionsvolumen absolut oder bezogen auf Wertschöpfung, Erwerbstätige oder Kapitalnutzungspreise) variieren kann.

b) Wirkungen von Interventionen und Subventionen, Abbauvorschläge

68. Das HWWA hat in seinem Bericht die Rahmenbedingungen in der Telekommunikation als ein Beispiel für die Behinderung des Strukturwandels durch staatliche Regelungen aufgegriffen. Folge seien im Vergleich zu wichtigen Konkurrenzländern hohe Gebühren, eine geringe Angebotsvielfalt und die späte Einführung neuer Dienste, die nicht ohne Konsequenzen für die Standortwahl kommunikationsintensiver Unternehmen oder Unternehmensteile geblieben seien. Der Bundesregierung liegen Informationen über derartige Unternehmensentscheidungen nicht vor. Sie ist aber mit dem HWWA der Auffassung, daß sich eine Intensivierung des Wettbewerbs im Post- und Fernmeldewesen günstig auf Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt, zumal in anderen wichtigen Industrieländern bei der Deregulierung deutliche Fortschritte gemacht worden sind. Sie hat deshalb dem Parlament den Entwurf eines Poststrukturgesetzes vorgelegt, nachdem die Regierungskommission Fernmeldewesen ihren Abschlußbericht im September 1987 vorgelegt hatte. Die Eröffnung erweiterter Wettbewerbschancen auf den Märkten des Fernmeldewesens für private Anbieter und die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zur Sicherung ihrer infrastrukturellen Aufgabe und zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit sind wesentliche Schwerpunkte dieses Gesetzentwurfes.

Der Infrastrukturauftrag der Deutschen Bundespost soll erstmals ausdrücklich in ein Gesetz aufgenommen werden. Die konkrete Ausgestaltung der Infrastrukturverantwortung der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen wird durch die Beibehaltung des Netzmonopols gewahrt. Hier wird Wettbewerb zur Förderung der Anwendungsvielfalt in Randbereichen zugelassen. Außerdem wird die Infrastrukturbedeutung des Fernmeldewesens auf der Ebene der Fernmeldedienste durch die Wahrung des Telefondienstmonopols und durch die Einführung der sogenannten „Pflichtleistungen" der Telekom berücksichtigt.

Die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost hat bereits begonnen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß das Gesetz im Jahre 1989 in Kraft treten kann. Die Bundesregierung erwartet von diesen Maßnahmen eine spürbare Belebung der Angebotsvielfalt insbesondere bei den modernen Fernmeldediensten und -endgeräten. Daneben sind — in Übereinstimmung mit einem zentralen Vorschlag des HWWA — erste Schritte zu einer Reform der Fernmeldegebühren mit dem Ziel stärkerer Kostenorientierung eingeleitet worden.

69. Die Auswirkungen der Subventionen auf den Strukturwandel werden insbesondere von RWI, IfW und Ifo im Zusammenspiel mit anderen staatlichen Interventionen untersucht. Als Ergebnis halten die Institute fest, daß Subventionen vielfach — vor allem im Bereich von Urproduktion und Dienstleistungen (Ifo) — zusammentreffen mit Außenschutz, Marktzugangsbeschränkungen und anderen wettbewerbsverzerrenden Regulierungen für dieselben Sektoren, so daß bis zu zwei Fünftel der Volkswirtschaft als stark regulierte Bereiche angesehen werden müssen; RWI zählt die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Energie und Bergbau, Stahl- und NE-Metallindustrie, Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Kreditinstitute und Versicherungen zum „harten Kern" von hoch regulierten Branchen, der ein Fünftel der unternehmerischen Wirtschaft umfaßt. DIW betont, daß Handelspolitik und Industriepolitik Kehrseiten einer Medaille sind, und kritisiert, daß die Subventionierung von Problembereichen schwer mit der Forderung nach offenen Märkten für die eigenen konkurrenzfähigen Produkte vereinbar sei. Autarkiegesichtspunkte sollten keinesfalls überzogen werden.

70. In der grundsätzlichen Beurteilung der Subventionswirkungen und der Forderung nach Subventionsabbau stimmen die Institute überein. Subventionen — so der allgemeine Tenor — begünstigen vorwiegend wachstumsschwächere Branchen und haben meist den Charakter von Erhaltungssubventionen, auch wenn sie als Anpassungshilfen gegeben werden. Sie verzerren die „dynamische Effizienz", da die subventionierten Branchen nicht wie andere gezwungen sind, sich durch Innovationen im Wettbewerb zu behaupten (Ifo), und wirken zudem wie eine Zusatzsteuer auf wachstumskräftige Bereiche (IfW). So werden von zwei Seiten her der Strukturwandel verzögert und die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung gedämpft. Anstatt Mittel für Umschulung und Eingliederung in aussichtsreicheren Wirtschaftszweigen einzusetzen, würden Arbeitnehmer auf unsicheren Arbeitsplätzen festgehalten (RWI). Betont wird auch, daß Subventionen Branchen begünstigen, die einen hohen Anteil von Facharbeitern und nicht von ungelernten Arbeitern beschäftigen (IfW). Kritisiert wird, daß gerade hochsubventionierte Wirtschaftszweige wie Bergbau, Luft- und Raumfahrtindustrie oder Schiffbau sich im Berichtszeitraum in der Lohnhierarchie nach oben geschoben haben (vgl. auch Ziffern 9 und 20). Eine Beurteilung der Subventionswirkung wird nach RWI durch mehrdeutige Ziele erschwert; DIW sieht die mangelnde Transparenz „in provozierendem Kontrast" zu der erreichten Größenordnung der Subventionen.

DIW und IfW untersuchen im Rahmen von Modellrechnungen die Auswirkungen einer mit Subventionskürzungen finanzierten Steuersenkung und ermitteln erhebliche positive Beschäftigungswirkungen, wegen unterschiedlicher Prämissen allerdings mit stark differierenden Größenordnungen. Der vom IfW errechnete Beschäftigungseffekt ist rd. dreimal so hoch wie beim DIW. Wenig plausibel erscheint dabei allerdings die vom IfW ermittelte Produktivitätsab-

schwächung, denn Subventionsabbau wirkt tendenziell effizienzsteigernd. Unterschiedliche Einzelheiten und Größenordnungen in den Simulationsrechnungen sind nach Ansicht der Bundesregierung weniger bedeutend als vielmehr die Tatsache, daß trotz erheblicher Unterschiede in Prämissen und Modellgestaltung beide Institute zu dem Ergebnis positiver Beschäftigungswirkungen eines mit Steuersenkungen verbundenen Subventionsabbaus und somit zu einer Bestätigung dieser wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung kommen. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn in den künftigen Strukturberichten die Analysen der Subventionswirkungen in der Diskussion zwischen den Instituten weiter vertieft werden.

71. Die Institute fordern mit unterschiedlichen Schwerpunkten einen Abbau staatlicher Hilfen in allen Bereichen: Ifo legt neue, konkrete Abbauvorschläge insbesondere für die Bereiche Landwirtschaft, Bergbau, Mittelstands- und FuE-Förderung sowie Sparförderung und Vermögensbildung mit einem Volumen von 12 Mrd. DM pro Jahr vor; dabei ist ein Teil der Maßnahmen ohnehin befristet oder im Zuge der Steuerreform 1990 zum Abbau vorgesehen. Das DIW schlägt als eine zweitbeste Lösung vor, alle Steuervergünstigungen, die vor 1945 eingeführt worden sind, zu streichen. Das beträfe 30 Steuervergünstigungen mit einem Volumen von rd. 6 Mrd. DM. Einheitlich wird dem Durchforsten von Subventionen der Vorrang vor linearen Subventionskürzungen gegeben. Dabei sieht RWI die Chancen für einen Subventionsabbau heute als verbessert an, weil die Einsicht gewachsen sei, daß subventionierte Arbeitsplätze stets unsichere Arbeitsplätze sind.

Die Bundesregierung stimmt mit den Instituten darin überein, daß das Subventionsvolumen aus wirtschafts- und finanzpolitischen Gründen schrittweise zurückgeführt werden muß. Im Zusammenhang mit der Steuerreform werden Steuervergünstigungen und Sonderregelungen mit einem Volumen von 18,1 Mrd. DM abgebaut. Davon betreffen 6,1 Mrd. DM Subventionen in der Abgrenzung des Subventionsberichtes. Sie teilt auch die Auffassung, daß sich hinter gesamtwirtschaftlichen Begründungen für Subventionen vielfach die gemeinsamen Interessen von Unternehmen und Arbeitnehmern der betroffenen Branchen verbergen. Alle Subventionen müssen deshalb ständig daraufhin geprüft werden, ob ihre Begründung noch tragfähig ist und inwieweit aus ihnen resultierende Belastungen der Gesamtwirtschaft durch den eigentlichen Subventionszweck noch gedeckt sind.

72. Die Bundesregierung begrüßt, daß die Institute bei aller berechtigten Kritik die Notwendigkeit von Subventionen nicht generell bestreiten. Damit würden sie der Vielfalt der den öffentlichen Finanzhilfen und Steuererleichterungen zugrundeliegenden Ziele auch nicht gerecht. Die Kriterien, die insbesondere RWI und Ifo zur Prüfung von Subventionen angeben, stimmen weitgehend mit den für die Subventionspolitik der Bundesregierung maßgeblichen, in Subventions- und Jahreswirtschaftsberichten niedergelegten Grundsätzen überein: Soweit Anpassungsprobleme die Kräfte einzelner Unternehmen, Branchen oder Regionen überfordern, ist Maßnahmen der regionalen und sozialen Flankierung grundsätzlich der Vorrang vor Sektorförderung zu geben. Hilfen zur Milderung von Anpassungslasten bestimmter Branchen sind nur unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zulässig und sollten grundsätzlich in angemessenem Verhältnis zum Eigenbeitrag der Unternehmen und Arbeitnehmer stehen; sie sind zu befristen und degressiv zu gestalten. Angesichts der besonderen Situation und gravierender Anpassungsprobleme in der Landwirtschaft, im Steinkohlebergbau, in der Stahlindustrie und im Schiffbau hält die Bundesregierung dort solche Anpassungshilfen gegenwärtig noch für unverzichtbar.

73. Aus einem anderen Blickwinkel sind die insbesondere von HWWA und IfW kritisierten Hilfen für die Luftfahrtindustrie zu betrachten, die das RWI mit nicht ganz 5 v. H. des Produktionswertes angibt. Ohne diese Finanzhilfen wäre nach Auffassung der Bundesregierung die Existenz der zivilen deutschen Luftfahrtindustrie akut bedroht. Die kurzfristige Erhaltung von Arbeitsplätzen ist jedoch nicht das entscheidende Fördermotiv. Wichtiger ist, daß der europäischen Luftfahrtindustrie als innovationsorientierter Branche in einer wirtschaftlich und integrationspolitisch wichtigen Zusammenarbeit der Weg auf den Weltmarkt geebnet und die Möglichkeit gegeben wird, diesen Platz langfristig aus eigener Kraft zu behaupten.

Gewichtig ist auch das — vom HWWA bezweifelte — Argument, ohne diese Förderung drohe eine Monopolisierung des Weltmarktes. Denn immerhin deckt ein Anbieter (Boeing) rd. 60 v. H. des Weltmarktes ab. Der zweite noch verbliebene, wesentlich kleinere Anbieter hat in der Vergangenheit kurz vor der Aufgabe des Zivilflugzeugbaus gestanden. In dieser Situation hält die Bundesregierung eine nicht auf Dauer angelegte Förderung zur Erleichterung des Marktzugangs für vertretbar, zumal auch die Wettbewerber öffentliche Unterstützung auf indirektem Wege erhalten.

Die Bundesregierung ist aus Gründen ihrer allgemein auf Subventionsabbau hin orientierten Politik und wegen der Gefahr internationaler Handelskonflikte der Meinung, daß eine zur Dauersubventionierung ausufernde Förderung vermieden werden muß. Sie vertritt deshalb die Auffassung, daß vor allem die Industrie gefordert ist, ihre Unternehmensstruktur nachhaltig zu konsolidieren und alle Anstrengungen zur Erlangung und Sicherung der Rentabilität des Airbus-Programms zu unternehmen, damit sich der Bund aus seinem weitgehenden finanziellen Engagement langfristig lösen kann. Darüber werden in und mit der Industrie intensive Gespräche geführt. Dazu gehören auch die Bemühungen der Industrie, zwischen Airbus und McDonnell Douglas eine Kooperation zu erreichen, die von der Bundesregierung unterstützt wird. Außerdem drängt die Bundesregierung, wie die anderen Regierungen der Aisburs-Partner, auf eine rasche Reform des gesamten Airbus-Systems.

74. Die Bundesregierung wird nach den Beschlüssen im Rahmen der Steuerreform 1990 den Weg des am jeweiligen Subventionszweck orientierten Abbaus von Subventionen weiter gehen. Dabei werden auch die Vorschläge, die die Institute mit unterschiedlichen Schwerpunkten vorgelegt haben, von den Ressorts im einzelnen in die Betrachtung einbezogen werden. Es

ist zu berücksichtigen, daß ein Teil der von den Instituten kritisierten bzw. zur Kürzung vorgeschlagenen Maßnahmen ohnehin befristet bzw. im Stahlbereich bereits ausgelaufen ist. Die Ende 1987 beschlossenen Hilfen dienen allein der sozialverträglichen Anpassung der Beschäftigung im Stahlbereich. Mit dem Auslaufen des EG-Stahlquotenregimes Anfang bzw. Mitte 1988 ist der Stahlmarkt auf dem Wege in Richtung mehr Wettbewerb ebenfalls ein gutes Stück vorangekommen. Im Bereich der Vermögensbildung sowie der Mittelstands- und Forschungsförderung sind bereits Abbaumaßnahmen eingeleitet. Auch die Beschlüsse der Kohlerunde vom Dezember 1987 zur Verringerung der Kohleförderung um 13 bis 15 Mio. t pro Jahr bis 1995 und die vorgesehene Reduzierung der neuen Tranche des Werfthilfeprogramms sind Schritte zum Abbau von Subventionen und Regulierungen. In der Agrarpolitik sind ebenfalls bereits zahlreiche Maßnahmen — restriktive Preispolitik, Auflockerung der Intervention für verschiedene Produkte, Garantieschwellenregelungen usw. — eingeleitet, um falsche Anreizmechanismen und Marktregulierungen abzubauen. Gleichgewichtig dazu wurden mengenrückführende Maßnahmen zur Marktentlastung beschlossen.

Eine Subventionspolitik ist schnell mit der Tatsache konfrontiert, daß Subventionen in der Regel Teil größerer Regulierungssysteme sind, die es zunächst aufzubrechen und neu zu organisieren gilt. Die Bundesregierung nimmt die Anregung des Ifo-Instituts sehr ernst, die Bundesrepublik Deutschland sollte sich innerhalb der EG an die Spitze der „Deregulierungspartei" stellen, um dem Wettbewerbsprinzip nicht zuletzt im Hinblick auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis 1992 mehr Geltung zu verschaffen.

III. Konzeption der Strukturforschung

1. Die Aufträge zu den Strukturberichten 1984 bis 1987

75. Dem wachsenden Bedarf an empirisch fundierten Informationen über den wirtschaftlichen Strukturwandel wird — nach Vorstudien über die Zweckdienlich- und Durchführbarkeit einer kontinuierlichen Strukturberichterstattung — seit 1978 durch periodische Forschungsaufträge des Bundesministers für Wirtschaft Rechnung getragen. Fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute haben im wissenschaftlichen Wettbewerb in nunmehr 3 Berichtsrunden umfangreiche „Analysen der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft" erarbeitet. Die jeweiligen Bundesregierungen haben mit Stellungnahmen zu den Untersuchungen der 1. Berichtsrunde 1978 bis 1980 und der 2. Berichtsrunde 1981 bis 1983 den Deutschen Bundestag unterrichtet (Drucksache 9/762 vom 26. August 1981 und Drucksache 10/1699 vom 29. Juni 1984). Die Untersuchungen der 3. Berichtsrunde 1984 bis 1987 liegen seit Anfang 1988 vollständig vor. Alle Hauptbände und ein großer Teil der Schwerpunktuntersuchungen sind inzwischen von den Instituten veröffentlicht. Die Zusammenfassungen der Strukturberichte sind im Anhang zu dieser Stellungnahme abgedruckt.

76. Im Mittelpunkt der gesamtwirtschaftlich umfassenden Analysen der strukturellen Entwicklung sollten die Erforschung von Ursachen und Entwicklungslinien des Strukturwandels, der Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik im veränderten gesamtwirtschaftlichen Umfeld, der Wachstums- und Strukturwirkungen staatlicher Eingriffe sowie der Interdependenzen struktureller Anpassungsprozesse im nationalen Rahmen, innerhalb der EG und im weltweiten Zusammenhang stehen. Gefordert waren gesamtwirtschaftlich konsistente Analysen auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, um die Vergleichbarkeit der Analysen zu gewährleisten und die Zusammenhänge zwischen Branchenentwicklungen sowie zwischen gesamtwirtschaftlicher und struktureller Entwicklung besser verdeutlichen zu können. Mehr als in den früheren Berichtsrunden wurden die umfassenden Kernberichte der Institute durch vertiefte Untersuchungen zu speziellen Fragen des Strukturwandels und der Strukturpolitik ergänzt.

77. Im einzelnen wurden gesonderte Gutachten zu folgenden Schwerpunktthemen erarbeitet:

— Strukturpolitische Konzeptionen für die Industrie im internationalen Vergleich; Auswirkungen auf Wirtschaftsstruktur und Außenhandel; Probleme einer kompensatorischen Subventionierung einzelner Wirtschaftszweige im Inland (DIW, HWWA; Frühjahr 1986),

— Forschungseffizienz, Forschungsförderung und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft im internationalen Vergleich (für ausgewählte Länder unter Berücksichtigung sektoraler Differenzierungen) (IfW; Frühjahr 1986),

— Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel (z. B. Flexibilisierung der Arbeitszeit, Eigenproduktion der privaten Haushalte, Schattenwirtschaft) (Ifo, RWI; Frühjahr 1986),

— Auswirkungen staatlicher Marktregulierungen auf die sektorale Strukturbildung und Faktorallokation; Möglichkeiten und Auswirkungen von Deregulierungen in einzelnen Wirtschaftszweigen (RWI; Frühjahr 1986),

— Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor, empirischer Befund unter Berücksichtigung neuerer Formen der Finanzierung und Unternehmenskooperation (Leasing, Factoring, Gründung von Holding-Gesellschaften u. a.), Bestimmungsgründe, Folgerungen für ausgewählte Politikbereiche (DIW, Ifo; Ende 1986),

- Strukturwandel und Umweltschutz (Umweltwirkungen des Strukturwandels); Auswirkungen von Maßnahmen des Umweltschutzes auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung und das Wachstum ausgewählter Wirtschaftszweige (HWWA, RWI; Ende 1986),
- Wirkungen von EG-Politiken auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland (IfW; Ende 1986),
- Investitionen, Beschäftigung und Produktivität; zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen (DIW, Ifo, IfW; Ende 1987),
- Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Wachstum, Strukturwandel und das Angebot an öffentlichen Leistungen (HWWA, RWI; Ende 1987).

Der von den an der Strukturberichterstattung beteiligten Instituten gemeinsam entwickelte Subventionsbegriff ist ausführlich dokumentiert in: M. Hummel, B. Fritzsche, K. H. Jüttemeier, F. Stille und M. Weilepp: Erfassung von Subventionen in der Strukturberichterstattung, Gemeinschaftsveröffentlichung der an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, Ifo-Studien zur Strukturforschung, Nr. 11, München 1988.

2. Fortsetzung der Strukturforschung

78. Fragen der strukturellen Entwicklung werden auch in den kommenden Jahren eine zentrale wirtschaftspolitische Rolle spielen. Der Bedarf an wissenschaftlich validen, empirisch untermauerten Darstellungen und Untersuchungen des Strukturwandels, seiner Chancen, seiner Hindernisse und seiner gesamtwirtschaftlichen Implikationen nimmt eher noch zu. Der Bundesminister für Wirtschaft gibt deshalb auch künftig regelmäßig Strukturanalysen bei den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten in Auftrag. Er hat dazu eine neue Konzeption entwickelt, die insbesondere zu mehr zeitlicher und politischer Aktualität, einer höheren Benutzerfreundlichkeit und zu mehr Wettbewerb zwischen den Instituten bei Wahrung der Kontinuität führen soll sowie den Mittelaufwand noch einmal deutlich reduzieren wird. Der Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages hat dieser Konzeption zugestimmt. Sie wird grundsätzlich auch durch den Bundesverband der Deutschen Industrie und den Deutschen Gewerkschaftsbund befürwortet.

Jedes der fünf bisher an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute wird künftig im Rahmen eines rollierenden Systems alle fünf Jahre einen Strukturbericht erstellen. Ab 1989 wird es dann jedes Frühjahr eine Untersuchung geben, in der die strukturelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft zeitnah und in gesamtwirtschaftlicher Breite und Konsistenz analysiert wird. Gegen Mitte ihrer jeweiligen Untersuchungsperiode werden die Institute in zusätzlichen Studien besonders wichtige Aspekte des Strukturwandels und der Strukturpolitik vertieft und unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Spezialwissens und ihrer Arbeitsschwerpunkte behandeln. Zusätzlich zu diesen periodischen Strukturuntersuchungen erteilt der Bundesminister für Wirtschaft dem jeweils aktuellen wirtschafts- und strukturpolitischen Beratungsbedarf entsprechend spezielle Forschungsaufträge, die grundsätzlich im offenen Wettbewerb, also unter Einbeziehung auch von Instituten, die bisher nicht an der Strukturberichterstattung beteiligt waren, vergeben werden.

An den bewährten Eckdaten der Strukturforschung, insbesondere der Forderung nach gesamtwirtschaftlicher Konsistenz der Untersuchungen auf Basis der nach rd. 60 Sektoren tiefgegliederten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird festgehalten. Die Institute sind jedoch aufgerufen, in ihren Analysen verstärkt der Tatsache Rechnung zu tragen, daß Strukturwandel sowohl ein inter- als auch ein intrasektorales Phänomen ist und traditionelle Branchengrenzen im Prozeß des Strukturwandels an Schärfe verlieren.

79. Der Bundesminister für Wirtschaft hat im Rahmen der periodischen Strukturforschung das IfW, Kiel, für Mitte 1989, das Ifo-Institut, München, für Mitte 1990, das HWWA-Institut, Hamburg, für Frühjahr 1991 und das DIW, Berlin, für Frühjahr 1992 mit der Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft beauftragt. Schwerpunktuntersuchungen sind zu folgenden Themen in Auftrag gegeben:

- Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland und Veränderung der Standortanforderungen im sektoralen Strukturwandel (RWI; Ende 1988);
- Entwicklungslinien im internationalen Strukturwandel (HWWA; Mitte 1989);
- Der Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregate auf die Produktions- und Beschäftigungsstruktur — eine quantitative Analyse auf der Grundlage der Input-Output-Tabellen des Statistischen Bundesamtes im Zeitvergleich (DIW; Mitte 1990).

Bis Mitte 1989 sollen darüber hinaus spezielle Strukturanalysen zu den Themen

- Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich (Gewos-Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Hamburg; RWI) und
- Frauenerwerbstätigkeit und Strukturwandel — ein Vergleich ausgewählter Industrieländer (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V., Köln)

erstellt werden.

Anhang

Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1987 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum

1. Der vorgelegte Strukturbericht bildet den *Abschluß der dritten Runde der Strukturberichterstattung.* Die gesamtwirtschaftlich orientierte Analyse der strukturellen Entwicklung umfaßt mittlerweile einen Zeitraum von 2½ Jahrzehnten. Aus Aktualitätsgründen, aber auch aufgrund des Regierungswechsels und der Umorientierung in der Wirtschaftspolitik ist das Augenmerk vor allem auf die Periode von 1980 bis 1986 gerichtet. Viele Ursachen und Ausprägungen des Strukturwandels in dieser Periode sind aber nur als Teilperiode der 1973 einsetzenden Phase der wirtschaftlichen Entwicklung mit Wachstumsraten unterhalb des Potentialwachstums und steigender Arbeitslosigkeit zu verstehen, die von wirtschaftspolitischen Gegensteuerungsversuchen ohne durchschlagenden Erfolg begleitet war — zumindest was das Vollbeschäftigungsziel betrifft.

Strukturwandel und wirtschaftliche Entwicklung

2. *Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Probleme* sind nicht unabhängig voneinander. Eine über längere Zeit ungenügende gesamtwirtschaftliche Nachfrage führt zum Wegfall alter Arbeitsplätze, für die im Strukturwandel neue und andere nicht im notwendigen Umfang geschaffen werden. Auch von 1980 bis 1986 hat die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht ausgereicht, den — ohnehin vergleichsweise geringen — Wegfall alter Arbeitsplätze auszugleichen. Unternehmen mit neuen Produkten haben es in Zeiten ungenügender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage schwer, sich durchzusetzen. Die Erschließung neuer Märkte bereitet dann besondere Schwierigkeiten.

Gesamtwirtschaftliche Angebots- und Nachfrageschocks, wie sie die beiden Ölpreiserhöhungen darstellen, setzen sich in strukturelle Probleme um. Gesamtwirtschaftliche Maßnahmen sind aber zur Lösung gesamtwirtschaftlich verursachter Beschäftigungsprobleme in der Regel nicht ausreichend. Allerdings wird auch eine nur auf Strukturverbesserung zielende Angebotspolitik ohne Erfolg bleiben, wenn sie nicht gesamtwirtschaftlich durch ausreichende Nachfrage abgesichert wird.

3. Für die *Wirtschaftspolitik* ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß eine Verbesserung der strukturellen Situation zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Verbesserung der Beschäftigungssituation ist. Das gleiche gilt auch für die globale Verbesserung der Angebotsbedingungen.

Gemessen an der Entwicklung der Gewinn- oder Lohnquote wurde mit angebotspolitischen Maßnahmen das Ziel der Gewinnverbesserung in hohem Maße erreicht. Wenn Investitionen und Wachstum dessenungeachtet unbefriedigend bleiben, stellt sich auch von dieser Seite her die Frage, ob nicht Angebotspolitik durch eine auf ausreichende gesamtwirtschaftliche Wachstumsbedingungen setzende Nachfragepolitik hätte ergänzt werden müssen. Darüber hinaus ist die Subventionspolitik nach wie vor eher an der Erhaltung alter als an der Förderung neuer Arbeitsplätze orientiert. Eine „globale" Angebotspolitik, die die strukturelle Entwicklung nicht in ihre Überlegungen einbezieht, muß selbst bei der Beeinflussung der Angebotsseite der Volkswirtschaft unvollkommen bleiben.

4. Wachstum und Strukturwandel wurden ganz wesentlich — auch auf sektoraler Ebene — von der *Exportentwicklung* getragen. Die Exportabhängigkeit hat zugenommen. Die wiedererstarkte Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist für sich genommen positiv. Exportgetriebenes, insgesamt aber schwaches Wachstum deutet jedoch zunächst auf eine zu geringe inländische Dynamik hin. Der Strukturwandel, der der Erschließung inländischer Wachstumsfelder dient, ist offensichtlich nicht so vorangekommen, wie es — nicht nur aus Beschäftigungsgründen — wünschenswert gewesen wäre. Zu nennen ist hier die Entwicklung der Dienstleistungen, die zunehmend in das Spannungsfeld der Aktivitäten von Wirtschaft und Staat geraten. Wenn es nicht gelingt, vorurteilsfrei über die Entwicklungsperspektiven bei privaten, aber auch staatlichen Dienstleistungen nachzudenken, ist zu befürchten, daß die Wachstumsspielräume des Dienstleistungssektors nicht ausgeschöpft werden. Die Debatte um die Begrenzung staatlicher Aktivitäten hat auch den Blick dafür verstellt, daß bestimmte Zukunftsaufgaben nur erfüllt werden können, wenn Initiativen entfaltet werden, die von den öffentlichen Haushalten ausgehen. Dies gilt für bestimmte Bereiche des Umweltschutzes. Ein weiteres Problem erwächst aus der zunehmenden Veralterung großer Teile unserer Infrastruktur. Auch wenn man berücksichtigt, daß sich der Bedarf in einigen Bereichen rückläufig entwickelt, ist der Modernitätsgrad des Infrastrukturbestandes insgesamt unbefriedigend.

5. Eine so stark exportgetriebene Entwicklung ist auch deswegen problematisch, weil man angesichts sehr hoher Leistungsbilanzüberschüsse mit *Reaktionen der Handelspartner* zu rechnen hat. Strukturwandel, der einseitig auf diesen Weg setzt, kann sich als Fehlentwicklung erweisen, die auf Dauer nicht durchzuhalten ist und den Zwang zu erneuten Strukturanpassungen erzeugt. Um jedes Mißverständnis auszuschließen: Die Bundesrepublik Deutschland wird immer zu den Ländern gehören, die stärker als andere in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind. Insofern sind hohe Exportquoten auch eine der Voraussetzungen für die Sicherung ihres Einkommensniveaus. Die Kehrseite einer derartigen Strategie müs-

sen aber entsprechend hohe Importe bilden, so daß über einen längeren Zeitraum hinweg nur moderate Leistungsbilanzüberschüsse entstehen. Hierzu ist eine stärkere Erschließung der Binnennachfrage notwendig, als wir sie in den letzten Jahren beobachten konnten. Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wirtschaftswachstum kann zum Ausgangspunkt neuer struktureller Schwierigkeiten werden.

Veränderungen in den Ausgangs- und Rahmenbedingungen

6. Neben demographischen und technischen Entwicklungen sind die *außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen* ein wesentliches Moment der jüngsten strukturellen Veränderungen der deutschen Wirtschaft; hierzu gehören die Wechselkursschwankungen, vor allem gegenüber dem Dollar, die Ölpreis- und Rohstoffpreisentwicklung ebenso wie die handelspolitischen Entwicklungen und die Beziehungen zu den Entwicklungsländern.

7. Eine große Gefahr für die Stabilität der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geht von der *internationalen Verschuldungskrise* aus. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen ist für die Industrieländer dreierlei dringend geboten: Einmal muß verhindert werden, daß die vor allem in den USA wieder restriktiveren Geld- und Kapitalmarktkonditionen auf die Entwicklungsländer durchschlagen. Zweitens muß die Entwicklungshilfe stark aufgestockt werden, damit hoch verschuldeten Entwicklungsländern mit sichtbaren Erfolgen eigener Sanierungsanstrengungen der interne Anpassungsprozeß gezielt erleichtert wird. Und drittens setzt eine Entspannung der internationalen Verschuldungskrise voraus, daß die Industrieländer zu einer liberalen Außenhandelspraxis mit der dazugehörigen Umstrukturierung ihrer Wirtschaften im Rahmen der weltweiten Arbeitsteilung zurückfinden. Es zeigt sich nämlich, daß unter den gegebenen Bedingungen hoch verschuldete Entwicklungsländer trotz Umschuldungen und oft energischer Anpassungspolitik mit ihren Problemen nicht aus eigener Kraft fertigwerden. Eine Verringerung der Schuldenlast der Mehrzahl der Entwicklungsländer ist für die einzelnen Industrieländer unterschiedlich zu beurteilen, und zwar je nachdem, wie groß die Kreditengagements einzelner Banken sind und inwieweit diese schon Wertberichtigungen auf solche Kreditengagements vorgenommen haben. Für die deutschen Banken ist hier die Situation vergleichsweise günstig. Auf jeden Fall sollte bei einer Verringerung der Schuldenlast sichergestellt werden, daß die Eigenanstrengungen zur binnen- und außenwirtschaftlichen Sanierung nicht nachlassen, sondern eher gestärkt werden.

8. Deutliche Wandlungen in den Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns finden sowohl auf EG-Ebene als auch in der internationalen Industrie- und Handelspolitik statt. Auf *EG-Ebene* ist insbesondere die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene einheitliche europäische Akte zu nennen, die die Grundlage für die Vollendung des Binnenmarktes und die Errichtung der Technologiegemeinschaft ist.

In der *Industriepolitik* ist in den meisten Industrieländern eine Umorientierung zu beobachten. Der Flugzeugbau ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich mit der Verlagerung von den Erhaltungssubventionen für Altindustrien hin zur Hochtechnologieförderung schwer entwirrbare Rechts- und Legitimitätsprobleme entwickeln, die eine Gefahr für das weltwirtschaftliche System darstellen. In der Handelspolitik hat sich der Hang zu sektoralen „Lösungen" verstärkt. Dies steht dem zentralen Anliegen des GATT zur Durchsetzung nicht-diskriminierender, multilateraler Regelungen entgegen. Charakteristisch für die wachsenden Probleme der internationalen Handelspolitik ist die ungebrochene Zunahme der „Grauzonen"-Maßnahmen, also jener Praktiken der Importabwehr wie „Orderly marketing arrangements" oder „freiwillige" Exportbeschränkungen.

Aufgrund der starken Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit EG-Ländern haben protektionistische Tendenzen in Drittländern bisher eine vergleichsweise geringe Bedeutung für die Exportwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere in den USA ist für die Zukunft jedoch keineswegs auszuschließen, daß Protektionsmaßnahmen ein zunehmendes Gewicht erlangen.

9. Von besonderer Bedeutung war die *Entwicklung der Rohölpreise*. Der Rohölpreisverfall hat in Verbindung mit dem Verfall des US-Dollars die Ölrechnung für die Bundesrepublik Deutschland 1986 im Vergleich zum Vorjahr mehr als halbiert. Diese Entlastung entsprach rechnerisch 1,7 v. H. des Bruttosozialprodukts. Die positiven Impulse des Ölpreisverfalls dürften jedoch durch die verschlechterte preisliche Wettbewerbsposition zumindest teilweise kompensiert worden sein, die durch die gleichzeitige DM-Aufwertung bewirkt wurde. Auch die geringeren Importe der OPEC-Länder haben ihren Teil zu dieser Entwicklung beigetragen. Modellsimulationen haben ergeben, daß alles in allem der resultierende Anstieg des Bruttosozialprodukts deutlich kleiner als der ursprüngliche Impuls des Ölpreisverfalls auf die Realeinkommen gewesen ist.

Die Bundesrepublik Deutschland als internationaler Unternehmensstandort

10. Steigende Schuldendienstzahlungen und zurückgehende Einnahmen aus dem Rohstoffgeschäft schränken die Kaufkraft der Mehrzahl der Entwicklungsländer in den achtziger Jahren immer mehr ein. Demgegenüber gingen in dieser Zeit von Nordamerika und Ostasien erhebliche Impulse für den internationalen Handel aus.

Die starken *Wechselkursveränderungen* insbesondere in den achtziger Jahren hatten erhebliche Auswirkungen auf Niveau und Struktur der Handelsströme. Die gegenüber den einzelnen ausländischen Währungen sehr unterschiedlichen Auf- und Abwertungen der D-Mark beeinflußten die Regionalstruktur und die Warenstruktur der deutschen Ausfuhr. Durch die jüngsten Veränderungen des realen Wechselkurses sind zwar im wesentlichen jene preislichen Wettbewerbsverhältnisse wiederhergestellt worden, die vor den drastischen Ölpreis- und Dollarkursbewegungen herrschten. Dazwischen liegen jedoch beträchtli-

che Anpassungsvorgänge infolge der ungewöhnlich schnellen und starken Schwankungen des Dollarkurses.

11. In der *Leistungsbilanz* wurde in jüngster Zeit der Einfluß der Wechselkursveränderungen ganz deutlich. Seit der Überwindung der ölpreisinduzierten Defizite von 1979 bis 1981 erzielte die Bundesrepublik Deutschland bei steigendem Dollarkurs ständig zunehmende Leistungsbilanzüberschüsse. Einen historischen Höchststand erreichten diese aber erst 1986, als sich die Einfuhren der Bundesrepublik Deutschland im Zuge der erneuten DM-Aufwertung sowie des Ölpreisverfalls stark verbilligten. Da die DM-Ausfuhrpreise nur leicht nachgaben, kam es zu einer starken Verbesserung der Terms of Trade, d. h. der Relation von Ausfuhr- und Einfuhrpreisen. Der reale Außenbeitrag schrumpfte dagegen schon, da die realen Ausfuhren nur noch wenig zunahmen, während die realen Einfuhren schneller stiegen. Es ist zu vermuten, daß die *Handelsbilanz* kurz- bis mittelfristig auf die (realen) Wechselkursveränderungen reagiert. Längerfristig, etwa über einen 5-Jahres-Zeitraum, könnte eine Abhängigkeit in umgekehrter Richtung zutreffen: Der in der ersten Hälfte der achtziger Jahre sinkende D-Mark-Außenwert kann auch als Reaktion auf die Verschlechterung der Ausfuhr-Einfuhr-Relation in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre angesehen werden. Dasselbe träfe dann umgekehrt für die Entwicklung nach 1986 zu.

12. Die Beeinträchtigung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch die jüngste Abwertung des US-Dollars war für die deutsche Wirtschaft weniger stark als für die japanische. Legt man die Überschneidung der Absatzgebiete sowohl in der bilateralen Handelsverflechtung als auch auf Drittmärkten zugrunde, dann wirkt sich eine Veränderung des US-Dollarkurses besonders stark auf die japanische Ausfuhr aus. Erheblich geringer ist die Wirkung auf die europäischen Länder, vielleicht mit Ausnahme Großbritanniens. Für die Bundesrepublik Deutschland sind in erster Linie die *europäischen Währungsrelationen* von Bedeutung. Hinzu kommt, daß die Wirkungen von Wechselkursveränderungen auf die realen Handelsströme und auf die Terms of Trade durch teilweise entgegenwirkende Preisreaktionen abgeschwächt werden.

13. Zur Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen werden häufig auch *steuerliche Indikatoren* herangezogen. Eine Analyse der steuerlichen Belastungen von Unternehmen auf der Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für sieben Länder in Sektorgliederung zeigt, daß die Abgabenbelastung von Unternehmen und privaten Haushalten in den großen vier EG-Ländern, in Dänemark, den USA sowie in Japan sehr unterschiedlich sind. Diese Unterschiede werden maßgeblich durch die Höhe der staatlichen sozialen Sicherung und die Art ihrer Finanzierung geprägt: Die europäischen Länder setzen hier in stärkerem Maße auf kollektive Systeme gegenüber privaten Initiativen und sehen dies nicht zuletzt als Preis auch für gesellschaftliche Stabilität an. Auch in bezug auf die Steuerstruktur und -belastung sind größere Unterschiede festzustellen: Einzelne Länder — wie Frankreich — bevorzugen die Produktionssteuern, andere — wie Japan, die USA und Italien — die direkte Besteuerung von Einkommen und Vermögenserträgen, während in den übrigen Ländern, darunter auch in der Bundesrepublik Deutschland, das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern nahezu gleich ist. Die Steuerlast, die dabei unmittelbar von den Unternehmen getragen werden muß, ist allerdings in allen Ländern anteilsmäßig gering.

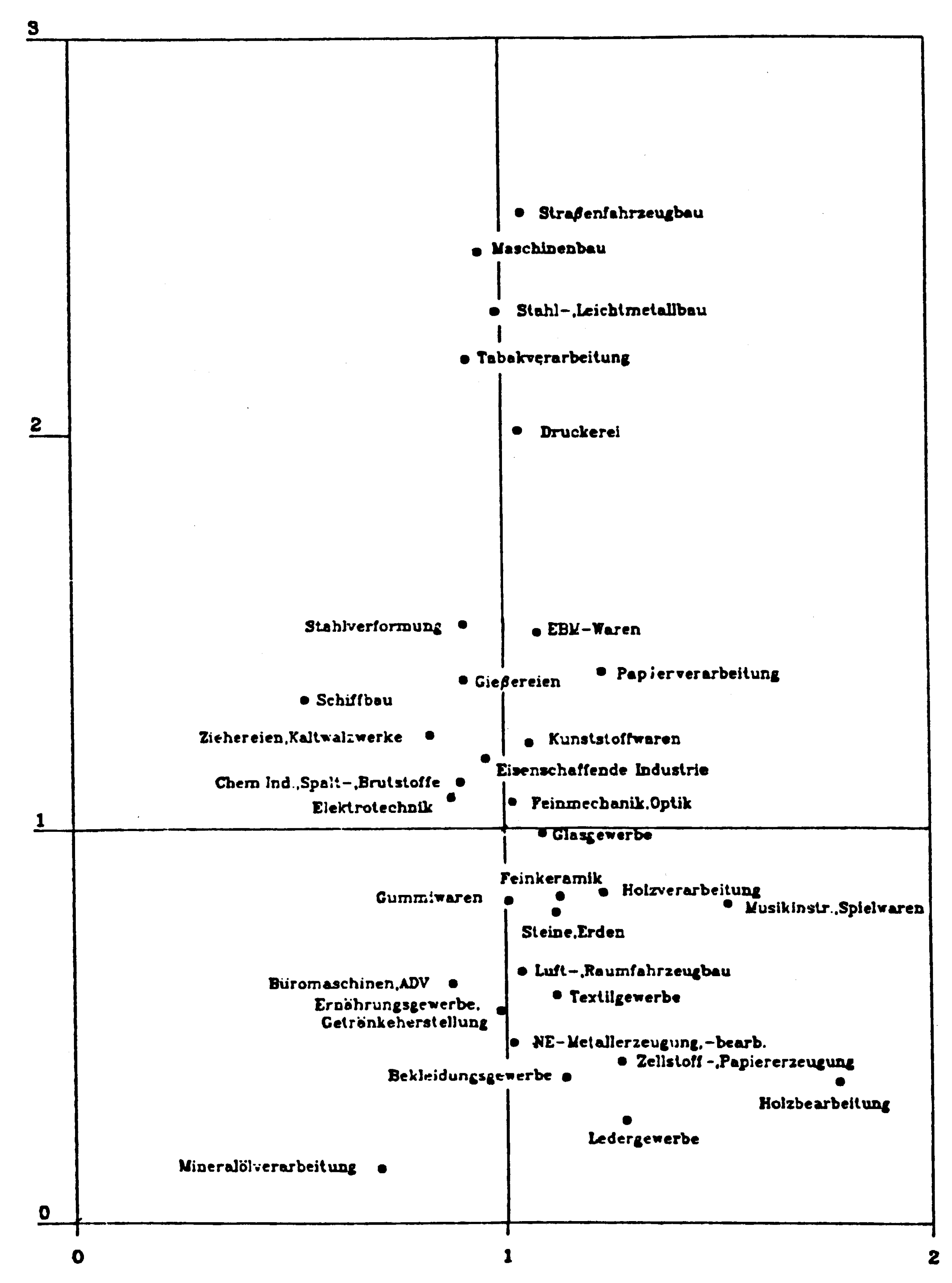
14. Zur Ermittlung der *komparativen Wettbewerbssituation* der Bundesrepublik Deutschland wird eine Reihe von Indikatoren ermittelt, die freilich nicht im Sinne invariabler Standortbedingungen interpretiert werden dürfen. Eine Zerlegung der Ausfuhrposition der Bundesrepublik Deutschland in eine Waren- und eine Länderkomponente deutet an, daß die über- bzw. unterdurchschnittlichen Anteile jeweils vor allem auf eine allgemeine, alle Abnehmerländer betreffende Wettbewerbsstärke bzw. -schwäche bei den jeweiligen Produkten zurückzuführen sind. Ergänzende Regressionsergebnisse zeigen, daß die Nachfragestruktur und die Entfernung signifikante Bestimmungsgründe des deutschen Ausfuhranteils darstellen: Er ist tendenziell um so größer, je mehr sich die Importnachfrage eines Landes auf Warengruppen mit besonders hohem deutschen Weltmarktanteil erstreckt, und er sinkt mit zunehmender Entfernung des Landes. Außergewöhnlich gut ist die Marktposition der Bundesrepublik Deutschland in den RGW-Ländern; die starke Position der Bundesrepublik Deutschland auf den westeuropäischen Ausfuhrmärkten erklärt sich vermutlich mehr durch die geographische Nähe als durch handelspolitische Bevorzugung. Für einige Länder spielen historische Beziehungen bei den internationalen Handelsbeziehungen eine deutliche Rolle.

15. Für die Bundesrepublik Deutschland ist der *Welthandel mit Industriewaren,* gemessen am zusammengefaßten Industriewarenexport der wichtigsten westlichen Industrieländer, von besonderer Bedeutung. Insgesamt konnte die Bundesrepublik Deutschland im Handel mit Westeuropa ihre Marktanteile halten; dies geschah aber vor dem Hintergrund einer insgesamt schwachen Handelsausweitung. Demgegenüber konnten die Exporteure aus der Bundesrepublik Deutschland das rasche Wachstum der Importmärkte in den USA nicht voll nutzen, obwohl die Struktur der amerikanischen Warenimporte die Bundesrepublik Deutschland stark begünstigt hat. Kräftig expandierten in den achtziger Jahren auch die Importe der asiatischen Schwellenländer. Auch hier ergaben sich für die Bundesrepublik Deutschland Marktanteilsverluste, die jedoch durch Effekte eines günstigen Warensortiments nahezu kompensiert wurden. Die Bundesrepublik Deutschland schneidet in der ersten Hälfte der achtziger Jahre bei der Entwicklung der Ausfuhrmarktanteile alles in allem gut ab. Der Rückgang des deutschen Anteils in jeweiligen Dollar in diesem Zeitraum ist zum Teil Ausdruck des heftigen Dollarkursanstiegs und spiegelt zum anderen das weitere Vordringen Japans auf den Weltmärkten wider.

16. Die Relation der deutschen Ausfuhr zur Einfuhr ist in der ersten Hälfte der achtziger Jahre insgesamt gestiegen. Dasselbe gilt in der Regel auch für die einzelnen Warengruppen. Zur Charakterisierung des deutschen *Spezialisierungsmusters* werden die warengruppenspezifischen Ausfuhr-Einfuhr-Relationen auf die Ausfuhr-Einfuhr-Relation aller Güter des ver-

Relative Ausfuhr-Einfuhr-Position (RCA-Werte)[1] der Warengruppen des verarbeitenden Gewerbes 1985 und ihre Veränderung 1980 bis 1985

— berechnet auf DM-Basis zu laufenden Preisen —



[1]) Ausfuhr-Einfuhr-Relation in der jeweiligen Warengruppe bezogen auf die Ausfuhr-Einfuhr-Relation für alle Güter des verarbeitenden Gewerbes.

$\frac{\text{RCA-Wert 1985}}{\text{RCA-Wert 1980}}$

arbeitenden Gewerbes bezogen. Ist dieser Indikator größer als eins, so deutet dies auf einen komparativen Vorteil bzw. eine Spezialisierung der Bundesrepublik Deutschland auf die betreffenden Warengruppen hin. Zwölf der untersuchten 32 Zweige des verarbeitenden Gewerbes weisen einen Wert über eins auf, darunter Maschinenbau, Stahlbau, Kraftfahrzeuge, EBM-Waren, Kunststofferzeugnisse, Chemie, Elektrotechnik sowie Feinmechanik und Optik.

Die Veränderungen des Indikators von 1980 bis 1985 zeigen, daß die komparativen Vorteile für die Investitionsgüterindustrien und die Chemie zurückgegangen sind, während sich die Ausfuhr-Einfuhr-Position von Verbrauchsgüterindustrien und verschiedenen Grundstoffindustrien relativ verbessert hat. Das Spezialisierungsmuster hat sich mithin von den Investitionsgüter produzierenden Industrien zu den anderen Bereichen verschoben. Bei einer Interpretation der Veränderungen als Gewinn oder Verlust von komparativen Vorteilen ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich vor allem die intra-industrielle Arbeitsteilung stark ausgeweitet hat und somit die Warenstrukturen der Aus- und Einfuhren immer ähnlicher geworden sind. Entgegen dem Trend sind bei Mineralölverarbeitung sowie Büromaschinen und ADV die Werte von unter eins weiter gesunken und bei Kunststoffwaren, Straßenfahrzeugen, EBM-Waren, Papierwaren und Druckerzeugnissen von über eins weiter gestiegen. Hier läßt sich mithin eine Verstärkung komparativer Nachteile im ersten Fall und komparativer Vorteile im zweiten Fall vermuten.

17. In der Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit wird den technologisch hochwertigen Gütern besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Legt man eine umfassendere Abgrenzung für *technologie-intensive* Güter zugrunde, so ist die Bundesrepublik Deutschland auf diesen Bereich besonders spezialisiert; sie wird darin lediglich von Japan übertroffen. Die starke Position der Bundesrepublik Deutschland bei technologieintensiven Gütern insgesamt stützt sich auf ihre überdurchschnittlich hohen Anteile bei Straßenfahrzeugbau-, Maschinenbau- und Chemieerzeugnissen — sie machen zusammen rund zwei Drittel der technologieintensiven Ausfuhr aller westlichen Industrieländer aus — hat damit eine sehr breite Basis. Diese Spezialisierung auf technologie-intensive Güter ist bei der deutschen Ausfuhr in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zurückgegangen. Der Rückgang ist auf die im Vergleich zu Japan langsamere Zunahme der Ausfuhr von elektrotechnischen Erzeugnissen, Büromaschinen und ADV, feinmechanischen und optischen Produkten sowie Straßenfahrzeugen zurückzuführen.

Beschränkt man sich in einer engeren Abgrenzung auf Güter der *Spitzentechnologie,* so ergibt sich ein ganz anderes Bild. Hier rangieren die Bundesrepublik Deutschland und Japan erst nach den USA, Großbritannien und Frankreich. Die Bundesrepublik Deutschland weist eine überragende Marktstellung bei Kernreaktoren und Windkraftmaschinen auf und ist auch bei „anderen organischen Chemikalien", optischen Instrumenten, medizinischen und pharmazeutischen Erzeugnissen sowie Desinfektionsmitteln und Insektiziden stark. Relativ schwach ist die deutsche Ausfuhrposition bei Triebwerken, Elektronenröhren und elektronischen Mikroschaltungen sowie automatischen Datenverarbeitungsmaschinen.

Die zu Beginn der achtziger Jahre überwiegend ungünstige Einschätzung der technologischen Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft beruhte auch auf einer Überbetonung des engen Bereichs der Spitzentechnologie und einer Unterschätzung des Bereichs gehobener Gebrauchstechnologie. Die Gegenüberstellung der Aus- und Einfuhr von technologieintensiven Gütern zeigt, daß die Bundesrepublik Deutschland hier weiterhin über eine gut untermauerte Position verfügt. Diese hat sich allerdings gegenüber Japan verschlechtert.

18. Im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit, zunehmend aber auch unter den Aspekten der Beschäftigungswirkung wird die Diskussion um die *Direktinvestitionen* geführt. Ein Nachweis, daß bei einem Verzicht auf Direktinvestitionen heimische Arbeitsplätze gesichert werden, ist bisher nicht erbracht worden. Vielmehr spricht vieles dafür, daß auf lange Sicht die Position der deutschen Unternehmen und damit auch die Beschäftigung im Inland durch Direktinvestitionen verbessert werden. Maßnahmen, die Direktinvestitionen aus Furcht vor dem Verlust inländischer Arbeitsplätze zu beschränken, wären daher verfehlt. Wertet man die Präsenz eigener Unternehmen auf ausländischen Märkten als Indikator für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, so bestätigen sich im internationalen Vergleich die Tendenzen, die in den letzten Jahren aus der Handelsentwicklung abgelesen werden konnten: Die USA haben insgesamt immer noch eine sehr starke Position, die sich aber im Vergleich zu den Konkurrenten deutlich verschlechtert hat. Große Potentiale für die Zukunft hat sich Japan aufgebaut. Die Bundesrepublik Deutschland liegt in diesem Wettlauf an zweiter Stelle vor Großbritannien und den USA. Diese Aussagen sind nicht nur aus der Gesamtentwicklung abzuleiten, sondern auch aus der Analyse der Regional- und vor allem der Branchenstruktur.

Verhalten der privaten Haushalte

19. Die privaten Haushalte sind in vielfältiger Weise am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt. Einerseits geht es dabei um ihr *Erwerbsverhalten,* andererseits um ihr Verhalten als Nachfrager nach Gütern des privaten Verbrauchs. Das Bindeglied dieser beiden Verhaltensaspekte ist die Entwicklung der Einkommen als Resultat ihrer Beteiligung am Wirtschaftsprozeß und als Voraussetzung für die Entfaltung ihrer Konsumnachfrage.

Der ständig gewachsene Anteil derjenigen Jugendlichen, die gehobene, insbesondere akademische Ausbildungswege eingeschlagen haben, und die Verlängerung der Verweildauer im Hochschulbereich haben die Erwerbsbeteiligung der jüngeren Bevölkerung auch jenseits des 20. Lebensjahres tendenziell gesenkt. Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 55 Jahren ist dagegen deutlich gestiegen. Diese Zunahme geht ausschließlich auf das

Verhalten der — verheirateten oder geschiedenen — Frauen zurück. Die Erwerbsquoten der 55- bis 60jährigen Männer gingen von Mitte der siebziger Jahre an zurück; dies ist vermutlich im wesentlichen auf die ungünstige Lage am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die Entwicklung der Erwerbsquoten der 60- bis unter 65jährigen Männer war in den siebziger Jahren durch die Einführung der flexiblen Altersgrenze (1973) gekennzeichnet. Die Erwerbsbeteiligung halbierte sich in der Zeit von 1972 bis 1985 auf knapp 33 v. H. Auch hierbei spielt die ungünstige Arbeitsmarktsituation eine wesentliche Rolle.

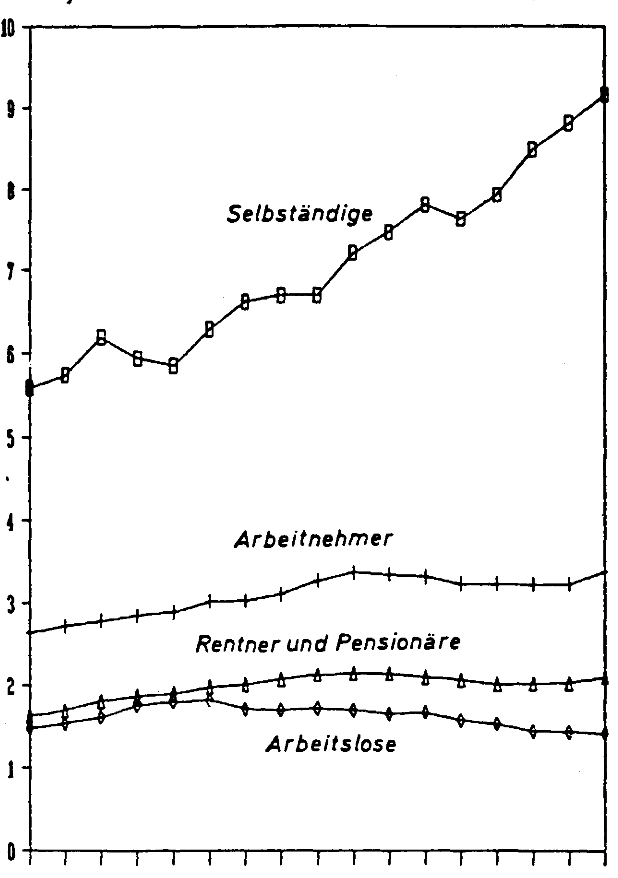
20. Die *Entwicklung der Einkommen* zeigte erhebliche Unterschiede sowohl nach Einkommensarten als auch nach den verschiedenen sozialen Gruppen. Der Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen — die gesamtwirtschaftliche „Lohnquote" — hat sich von 68 v. H. (1970) unter leichten Schwankungen auf 74 v. H. (1981) erhöht. Danach ist er Jahr für Jahr gesunken und bis 1986 mit knapp 69 v. H. nahezu auf den Stand von 1970 zurückgefallen.

In den achtziger Jahren ist die Summe der entnommenen Gewinne doppelt so stark gestiegen wie das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit. Kräftiger als alle übrigen primären Einkommen entwickelten sich die Vermögenserträge. Der Anteil der Vermögenseinkommen stieg von knapp 7 v. H. des Volkseinkommens im Jahre 1970 auf 10 v. H. im Jahre 1986.

21. Entscheidend für die Entwicklung der Kaufkraft ist die Entwicklung der *Realeinkommen,* d. h. die Einkommensentwicklung unter Berücksichtigung der Steigerung der Kosten der Lebenshaltung. In den siebziger Jahren ist das durchschnittlich verfügbare Einkommen der Privathaushalte stärker gestiegen als das Preisniveau des privaten Verbrauchs — das „reale" Haushaltseinkommen hat sich erhöht. Dabei sind die relativen Einkommenszuwächse im Zeitablauf tendenziell geringer geworden. Von 1981 bis 1983 aber ist das durchschnittlich verfügbare reale Haushaltseinkommen gesunken; bis 1986 ist es wieder leicht gestiegen.

Für die selbständigen Haushalte außerhalb der Land- und Forstwirtschaft hat das durchschnittlich verfügbare Realeinkommen weiterhin beachtlich zugenommen. Dagegen war 1985 die Kaufkraft des Einkommens für die Arbeitnehmer-Haushalte auf das Niveau von 1978, für die Haushalte von Rentnern und Pensionären auf den Stand von 1976 zurückgefallen. Landwirtschaftliche Haushalte hatten im Durchschnitt der achtziger Jahre ein nicht viel höheres Realeinkommen als in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts. Ein besonders starker Rückgang ihres Realeinkommens, der schon Mitte der siebziger Jahre einsetzte, mußten die Haushalte von Arbeitslosen hinnehmen. Mit der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit hat sich der Kontrast des Wohlstandsgefälles in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland augenfällig verschärft; es ist ein neues Armutspotential und damit auch ein neues gesellschaftliches Konfliktpotential erheblichen Ausmaßes entstanden.

Verfügbares Realeinkommen der Haushaltsgruppen
je Monat in 1 000 DM zu Preisen von 1980



22. Die unterschiedliche Entwicklung des Realeinkommens hatte ein unmittelbares Pendant in der Entwicklung des *Pro-Kopf-Verbrauchs.* 1985 war der Pro-Kopf-Verbrauch der Selbständigen-Haushalte im Durchschnitt doppelt so hoch wie der von Arbeitnehmer-Haushalten. Je Haushaltsmitglied sind die Konsumausgaben in Arbeitslosen-Haushalten fast auf die Hälfte des Pro-Kopf-Verbrauchs in Arbeitnehmer-Haushalten gesunken.

Insgesamt haben die Strukturverschiebungen innerhalb des privaten Verbrauchs — Abnahme des Anteils der zu den Grundbedürfnissen gerechneten Ausgabenkategorien, Zunahme des Anteils der Ausgaben für Wohnungsmieten und für Haushaltsenergie, für Kfz-Ausgaben und für Bank- und Versicherungsleistungen — unmittelbar zu Änderungen in der Lieferstruktur der Wirtschaftszweige, die Konsumgüter produzieren, geführt. Strukturverluste beim Ernährungsgewerbe sowie bei der Land- und Forstwirtschaft und dem Textil- und Bekleidungsgewerbe waren die Folge dieser Verlagerungen; diese Wirtschaftszweige werden zudem z. T. durch eine Verstärkung der Importkonkurrenz getroffen. Kräftige Anteilsgewinne konnten der Fahrzeugbau, die Wohnungsvermietung und die meisten Dienstleistungsbereiche verbuchen; an vorderster Stelle sind hier die Kreditinstitute und Versicherungen sowie das Gesundheits- und Veterinärwesen zu nennen.

Der Anteil der Importe an sämtlichen Warenkäufen im Inland hat sich weiter erhöht, auch wenn der Zuwachs

im Zeitraum 1980 bis 1984 deutlich schwächer war als in den vorangegangenen Perioden.

Verhalten des Staates

23. Die Einflußnahme des Staates auf den Strukturwandel gehört zu den am stärksten umstrittenen Sachverhalten; dies gilt für die normative wie die empirisch-analytische Seite. Durch den Regierungswechsel 1982 gewinnen diese Zusammenhänge besondere Brisanz, da die Ablösung der sozial-liberalen durch die christlich-liberale Koalition mit deutlichen Änderungen in der wirtschaftspolitischen Programmatik verbunden gewesen ist. Die ordnungspolitische Grundentscheidung für eine weitgehende Vorrangsstellung privater Entscheidungsträger bei der Lösung wirtschaftspolitischer Probleme hat sich in einkommens-, arbeitsmarkt-, sozial-, finanz- und strukturpolitischen Entscheidungen der neuen Bundesregierung niedergeschlagen. Die Ziele einer Rückführung der Neuverschuldung des Staates und einer Senkung der Staatsquote sind hierbei zentrale Bausteine. Im Zeichen der Haushaltskonsolidierung sind von der *Finanzpolitik* von 1982 bis 1985 restriktive Einflüsse auf die Gesamtwirtschaft ausgegangen, so daß es auch von dieser Seite an Dynamik fehlte. Erstmalig 1986 kam es nicht mehr zu restriktiven Einflüssen; bedingt durch die steuerlichen Entlastungen war die Finanzpolitik „potentialorientiert".

24. Im Rahmen der Bemühungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wurde Anfang der achtziger Jahre eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen ergriffen, die die *soziale Sicherung* betreffen. Zu nennen sind hier die sog. Operation 82, das Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (1983), das Kostendämpfungsergänzungsgesetz (1981), die Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984 und das Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherungen (1985). Dadurch ist auf der einen Seite die Gesamtbelastung durch Beiträge auch nach 1983 weiter gestiegen, von den Maßnahmen zur Ausgabenkürzung blieb andererseits praktisch kein sozialer Bereich verschont. Der Anteil der Geldleistungen am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ist von 1982 bis 1986 um 1½ Prozentpunkte auf 24,3 v. H. gesunken.

25. Das Ziel einer Reduzierung der globalen *Staatsquote* ist sehr vordergründig, wie ein internationaler Vergleich zeigt. Auf globaler Ebene findet man keine generelle Bestätigung des behaupteten negativen Einflusses steigender Staatsquoten auf die volkswirtschaftliche Dynamik. Zur Beurteilung der Frage, ob der Staat mit seinem Finanzgebaren zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen beiträgt oder nicht, muß also die Zusammensetzung der Staatsausgaben untersucht werden. Dabei spielen die öffentlichen Investitionen eine herausragende Rolle. So ist in Japan, wo die staatlichen Aktivitäten insgesamt im internationalen Vergleich den geringsten Umfang aufweisen, der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt deutlich höher als in den übrigen Staaten.

26. In der Bundesrepublik Deutschland sind dagegen von der Konsolidierungspolitik vor allem die *staatlichen Investitionen* betroffen worden. 1986 hat der Staat in jeweiligen Preisen 7 Mrd. DM — das sind 8,5 v. H. — weniger für Bauten ausgegeben als 1980. Zu Preisen von 1980 haben die Anlageinvestitionen des Staates 1986 um ein Fünftel unter dem Niveau von 1980 gelegen; der drastische Rückgang Anfang der achtziger Jahre ist auch nach 1983 angesichts der auf Haushaltskonsolidierung gerichteten Politik kaum korrigiert worden. Aufgrund der ungelösten Finanzierungsprobleme haben vor allem die Kommunen ihre Investitionshaushalte eingeschränkt — mit entsprechenden sektoralen Wirkungen.

Besonders deutlich wirkt sich der Einbruch bei den staatlichen Investitionen auf die Nettoinvestitionen aus. Der Anteil der Abschreibungen hat sich von 1980 bis 1986 von 42 v. H. auf 62 v. H. erhöht. Im Unterrichtswesen sind beispielsweise die Abschreibungen mittlerweile höher als die Bruttoinvestitionen. Auch in den anderen Aufgabenbereichen sind die *Ersatzinvestitionen* in Relation zu den Bruttoinvestitionen in den ersten sechs Jahren dieses Jahrzehnts kräftig gestiegen. Der Anstieg des Anteils von Ersatzinvestitionen ist vor allem in jenen Bereichen ein Alarmzeichen, in denen heute schon erhebliche Versorgungslücken bestehen. Die scharfe Reduzierung des Investitionsvolumens hatte — besonders im kommunalen Bereich — kaum etwas mit einer bedarfsorientierten *Infrastrukturplanung* zu tun. Ein Zusatzbedarf ergibt sich vor allem bei den Umweltschutzinvestitionen. Auf Dauer unterlassene Investitionen — sei es, daß sie eine sich weiter beschleunigende Umweltbelastung vermindern, sei es, daß sie ansatzweise Altlasten beseitigen — sind eine Hypothek für die Zukunft, die angesichts ungenutzter sachlicher und personeller Kapazitäten als besonders unnötig anzusehen ist.

27. Die bei den *Subventionen* (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) mittlerweile erreichten absoluten und relativen Größenordnungen stehen in einem provozierenden Kontrast zu der geringen Transparenz der Subventionskriterien und der mangelnden Effizienzprüfung in Hinblick auf die angestrebten Ziele. Durch die Verknüpfung mit der „90er" Steuerreform dominiert gegenwärtig der fiskalische Aspekt die Debatte; nach wie vor werden Subventionen nicht instrumentell im Gesamtzusammenhang struktur- und wirtschaftspolitischer Ziele gesehen, sondern immer mehr als Haushaltsposten, die gekürzt werden müssen.

Entgegen den wirtschaftspolitischen Absichten erhöhten sich von 1983 bis 1984 die Finanzhilfen des Bundes und der EG sowie die Steuervergünstigungen um mehr als 11 Mrd. DM. In den letzten beiden Jahren setzte sich dieser Anstieg verhalten fort, soweit man es auf der Basis der vorliegenden, unvollständigen Informationen beurteilen kann. Der Anstieg der Subventionen im Jahre 1984 beruhte fast ausschließlich auf einer Ausweitung der Steuervergünstigungen. Besonders die Landwirtschaft hat ihren Anteil an den Steuervergünstigungen deutlich erhöht. Nach wie vor entfallen auf die Wirtschaftszweige Landwirtschaft, Wohnungsvermietung, Bundesbahn und Kohlenbergbau

Neue Anlagen des Staates
in Preisen von 1980

in Mrd.DM

52
47
42
37

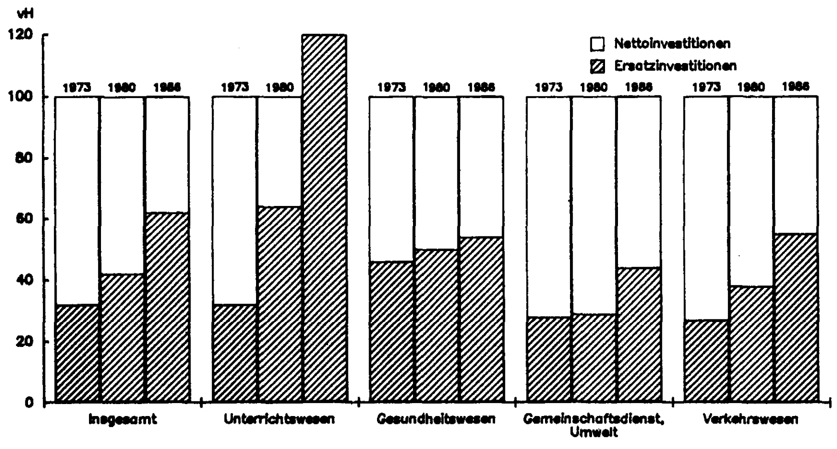
nach Aufgabenbereichen

25
20
15
10
5
0

Gesundheitswesen
Unterrichtswesen
Gemeinschaftsdienst Umweltschutz
Verkehrswesen

70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86

Nettoinvestitionen und Ersatzinvestitionen in ausgewählten Infrastrukturbereichen
Anteile in v. H. der Bruttoinvestitionen zu Preisen von 1980



mehr als zwei Drittel der Finanzhilfen des Bundes und der EG. Bei der Bundesbahn machen die Subventionen seit Jahren ca. zwei Drittel der Bruttowertschöpfung aus; in der Landwirtschaft beträgt diese Relation mittlerweile 40 v. H.

28. Auch eine Analyse der Subventionen nach den in den Subventionsbegründungen genannten *Zielen* läßt zwar gewisse Ansätze zur Umorientierung erkennen (Umweltschutz, FuE); die strukturkonservierenden Elemente haben aber nach wie vor das größte Gewicht. Auffällig ist auch hier, wie stark von 1983 bis 1986 innerhalb der Erhaltungsmaßnahmen die finanziellen Aufwendungen des Staates für den Agrarbereich zugenommen haben. Hierin kommen vor allem die aus unmittelbar sozialpolitischen Gründen gewährten Subventionen zum Ausdruck.

Gerade im *Agrarbereich* fehlt es an zukunftsgerichteten, tragfähigen politischen Zielvorstellungen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuerpauschale und andere nationale Maßnahmen sind unter allokations- und verteilungspolitischen Gesichtspunkten zu kritisieren. Innerhalb des Agrarbereichs sind andere politische Prioritäten zwingend. Hierzu gehören sicherlich die Rückkehr zu marktwirtschaftlicher Preisgestaltung und die schrittweise Liberalisierung des europäischen Agrarmarkts. Dabei sind flankierende Maßnahmen einer individuell abgestimmten Einkommenssicherung erforderlich. Mit einer solchen Flankierung ist die Pauschalbesteuerung in der Landwirtschaft nicht verträglich. Biologisch wirtschaftende und kleinere Höfe sollten stärker unterstützt werden als bisher und Kürzungen bei den sog. Agrarfabriken mit einem ökologisch schädlich hohen Einsatz an Kunstdüngern, Pflanzenschutzmitteln und schweren Landwirtschaftsmaschinen sowie einem massiven Anteil von Schadstoffen (z. B. Gülle) vorgenommen werden. Die von der Bundesregierung propagierten Flächenstillegungen sowie die in die Diskussion gebrachte Umstrukturierung zugunsten nachwachsender Rohstoffe sind eher als Scheinbegründungen für die Vergabe weiterer Subventionen anzusehen als ernsthafte Versuche, eine rationale Landwirtschaftspolitik zu betreiben.

29. In den Fällen der unter Anpassungsdruck stehenden Wirtschaftszweige — Landwirtschaft, Kohle, Stahl, Werften — ist dem Gesichtspunkt internationaler Arbeitsteilung, die durch verstärkten *Subventionswettlauf* und Protektionismus behindert wird, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. In keinem dieser Bereiche sollten Sicherheits- oder Autarkiegesichtspunkte, die sich durch die Einbeziehung in die EG ohnehin relativieren, so überzogen werden, daß es zu einer Abschottung gegenüber Drittländern kommt. Der Agrarbereich stellt einen der wesentlichen Auslöser für internationale Handelsdispute dar; von der protektionistischen EG-Politik werden nicht nur die Entwicklungsländer getroffen, sondern auch die Verbraucher, die überhöhte Preise zahlen müssen. Dies gilt auch für den Kohlebereich.

Probleme des Subventionswettlaufs spielen aber auch bei der *Forschungsförderung* und der Subventionierung der *Luft- und Raumfahrt* eine nicht unbeträchtliche Rolle. Der Wettbewerb im Hochtechnologiebereich ist in einem bisher nicht gekannten Maße zu einem Wettbewerb zwischen Staaten und Wirtschaftsräumen geworden. Sehr umstritten ist besonders das staatliche Engagement bei technologischen Großprojekten. Hier sollte schon allein aus grundsätzlichen Erwägungen heraus sichergestellt werden, daß die Industrie nicht nur an der Projektwahl, sondern auch am Projektrisiko in hohem Maße beteiligt wird. Bei Überlegungen zu Subventionskürzungen sollte dieser Bereich ebenso wenig ausgeklammert werden wie der Airbus und die Raumfahrt.

30. Ein weiterer Bereich, innerhalb dessen Umstrukturierungen und Kürzungen der Subventionen vorgenommen werden sollten, ist die Förderung des *Wohnungsbaus*. Hier geht es in erster Linie nicht um die direkte Förderung, sondern um die sehr viel höhere indirekte Förderung durch steuerliche Absetzungen, die 1984 allein 10 Mrd. DM ausmachten. Faktisch ergeben sich oft sehr viel höhere Vorteile aus den „normalen" Regelungen des Einkommensteuerrechts. Wenn man die Steuerausfälle betrachtet, die sich aus der Verrechnung der Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkünften ergeben, so muß man mittlerweile einen Betrag von 20 bis 25 Mrd. DM (1984) veranschlagen. Die wohnungspolitische Effizienz dieser Maßnahmen ist eher negativ zu beurteilen. Soweit die Mittel für den Erwerb bestehender Wohnungen eingesetzt werden, wird kein zusätzlicher Wohnraum geschaffen. Trotzdem nimmt der Staat hier wachsende Steuerausfälle in Kauf, weil er die Vermögensbildung begünstigen will. Aber auch das Angebot an neugeschaffenen Mietwohnungen ist nicht zuletzt wegen der Förderung großenteils viel zu teuer. Darüber hinaus ergeben sich insbesondere bei der Verrechnung der Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkünften negative Verteilungswirkungen. Sie führen im wesentlichen zu Steuerersparnissen einkommensstarker Schichten.

Verhalten der Unternehmen

31. Ein wichtiges Kriterium für den Erfolg unternehmerischen Handelns ist der *Gewinn;* wird er zum Eigenkapital in Beziehung gesetzt, so erhält man die *Eigenkapitalrendite,* in Relation zum eingesetzten Sachvermögen erhält man die *Sachkapitalrendite.* Die Eigenkapitalrendite der Produktionsunternehmen liegt im allgemeinen über der Sachkapitalrendite. Durch Finanzierung des Sachvermögens mit Krediten, deren Zinskosten unterhalb der Sachkapitalrendite lagen, ist es den Unternehmen gelungen, die Rentabilität ihres eingesetzten Kapitals um bis zu 8 Prozentpunkten über die Sachkapitalrendite zu erhöhen. Allerdings dient die zusätzliche Verschuldung nicht allein der Finanzierung des Sachvermögens. Hinzu kam, daß die Unternehmen in stärkerem Maße vorfinanzieren mußten. Die Hochzinspolitik, die Ende der siebziger Jahre einsetzte, hat innerhalb von vier Jahren zu einem Rückgang der Eigenkapitalrendite um 6 Prozentpunkte auf 21 v. H. geführt. Daß der Verfall der Eigenkapitalrendite im Jahr 1982 kaum auf Vorgänge im Produktionsbereich zurückzuführen ist, zeigt die Entwicklung der Sachkapitalrendite. Beide Maße haben bis 1986 dann wieder deutlich zugenom-

men, die Eigenkapitalrendite allerdings wieder schneller als die Sachkapitalrendite.

32. In den Wirtschaftszweigen war die Entwicklung der Unternehmenseinkommen in den sechziger und siebziger Jahren geprägt von gravierenden Strukturveränderungen. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an den Unternehmenseinkommen hat sich insbesondere in den siebziger Jahren vermindert. Profitiert haben von dieser Strukturverschiebung vor allem die sonstigen Dienstleistungen und die Finanzierungssektoren. Seit 1982 erzielt allerdings das verarbeitende Gewerbe ständig überdurchschnittliche Steigerungsraten bei den Unternehmenseinkommen. Beigetragen haben dazu vor allem die großen Investitionsgüterhersteller (Straßenfahrzeugbau, Maschinenbau, Elektrotechnik) sowie die chemische Industrie.

33. Renditeerhöhend sind Einsparungen bei den *Kosten*, die nicht in vollem Umfang an die Abnehmer weitergegeben werden. Im Vergleich zu den Vorleistungsaufwendungen haben die Aufwendungen für den Arbeitseinsatz ein sehr viel geringeres Gewicht. Für das verarbeitende Gewerbe machen sie nur ein Viertel des Produktionswertes aus, während 60 v. H. auf Vorleistungen entfallen. Angesichts der starken Preissteigerung für Mineralölprodukte hat das Gewicht der Vorleistungsaufwendungen seit Anfang der siebziger Jahre in denjenigen Branchen besonders zugenommen, bei denen die Energie- und Rohstoffeinfuhren einen relativ großen Anteil an den Vorleistungskäufen haben (Mineralölverarbeitung, Chemie, Kunststoffwaren u. a.). Gravierende Veränderungen in die andere Richtung ergaben sich dann in den Jahren nach 1984. Diese Periode ist vor allem durch die Wirkung der Dollar-Abwertung 1985/86 und den Ölpreisverfall im Jahre 1986 gekennzeichnet. Lediglich in der Mineralölverarbeitung ist es zu erheblichen Preisrückgängen gekommen, mit denen die Verbilligung der Vorleistungen weitgehend kompensiert worden ist. Dagegen sind in der chemischen Industrie nur geringe Rückgänge bei den Erzeuger- und Ausfuhrpreisen zu beobachten; die Wertschöpfung ist preisbedingt innerhalb von zwei Jahren erheblich gestiegen. Neben einer um 2,7 Prozentpunkte gestiegenen Lohnquote ist dies vor allem den Gewinnen zugute gekommen. Die Sachkapitalrendite dieser Branche ist deutlich gestiegen. Eine ähnliche Entwicklung ist im Ernährungsgewerbe zu beobachten. In den meisten Wirtschaftszweigen überwiegen Preiserhöhungen sowohl bei den Erzeuger- als auch bei den Ausfuhrpreisen, obwohl sich die Vorleistungskosten und nicht selten auch die Lohnkosten im Anteil rückläufig entwickelt haben.

Der Preisanstieg in diesen zwei Jahren war teilweise wesentlich höher als der Stückkostenanstieg. Dagegen war in der Periode von 1973 bis 1980 der Stückkostenanstieg in sehr viel mehr Branchen höher als der Preisanstieg, wobei sowohl der Stückkosten- als auch der Preisanstieg im Durchschnitt der letzten Jahre geringer war als im Zeitraum von 1973 bis 1980.

34. Die Zusammenhänge zwischen Nachfrage und Produktion unter Berücksichtigung der für die deutsche Volkswirtschaft so bedeutsamen Vorleistungsverflechtung können mit Hilfe der *Input-Output-Rechnung* dargestellt werden. Dabei wird hier die Zurechnung von Vorleistungs- und Endproduktion zu den Endnachfragebereichen als Darstellungsform gewählt. Dies zeigt, daß die Ausfuhr der einzige Endnachfragebereich ist, bei dem der direkte und indirekte Produktionsanteil im Zeitraum von 1970 bis 1984 kontinuierlich zugenommen hat — Ausdruck der weiterhin gestiegenen Exportabhängigkeit.

35. Ausführlich wird das *Investitionsverhalten* mit Hilfe eines Produktionsmodells auf der Basis des capital-vintage-Ansatzes für rund 50 Wirtschaftszweige des Unternehmensbereiches analysiert. Damit lassen sich die Zusammenhänge zwischen Investitionstätigkeit, Produktionspotential und Arbeitsplätzen weitaus realitätsnäher darstellen als mit Potentialrechnungen, die lediglich für den gesamten Unternehmensbereich durchgeführt werden und auch nicht nach Investitionsjahrgängen unterscheiden.

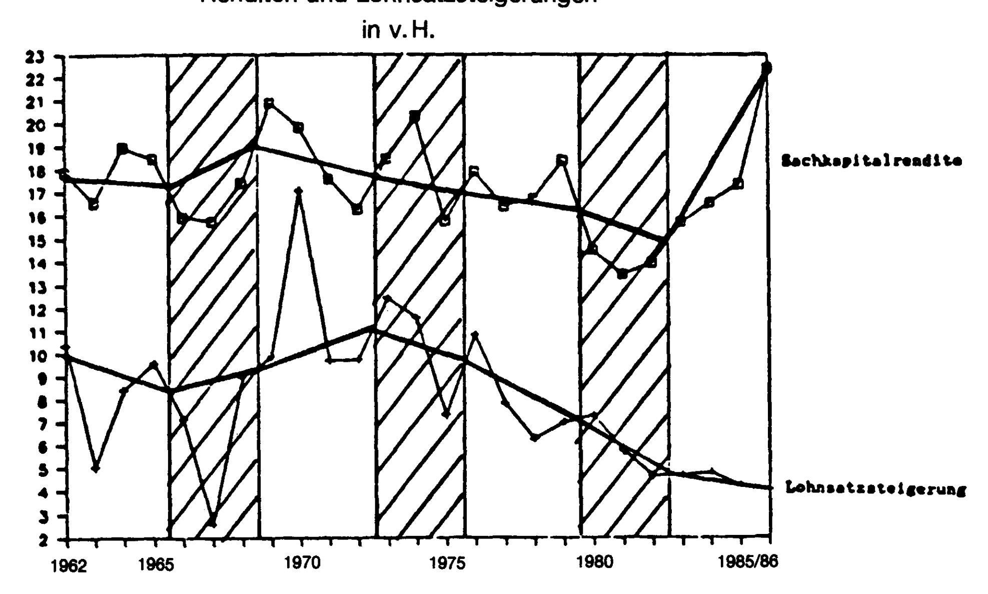
Betrachtet man beispielsweise die Entwicklung für das verarbeitende Gewerbe insgesamt, so zeigt sich Anfang der achtziger Jahre bei rückläufigen Investitionen eine weitere Verbesserung der Rendite-Lohnsatzanstieg-Relation; dies hat zu einem kräftigen Anstieg der Investitionsproduktivität (dem Verhältnis von zusätzlichem Output zu den Investitionen) und zu einer Abschwächung der Investitionsintensität (dem Verhältnis der Investitionen zu neugeschaffenen Arbeitsplätzen) geführt. Nach 1983 ist entgegen den früheren Verlaufsmustern bei kräftig zunehmender Investitionsproduktivität die Investitionsintensität rückläufig gewesen.

36. Auf den Arbeitsmarkt hat sich dies tendenziell günstig ausgewirkt: Der Trend des mit diesem Investitionspfad verbundenen Zugangs an *Arbeitsplätzen* war nach oben gerichtet. Das Dilemma einer solchen Entwicklung liegt darin, daß zwar die vergleichsweise niedrige Investitionsintensität den Arbeitseinsatz begünstigt hat, aber nur ein geringes Investitionsvolumen benötigt wurde, um das Produktionspotential den Absatzerwartungen entsprechend auszuweiten.

Betrachtet man die Auswirkungen der Zu- und Abgänge an Anlagen auf den Bestand an Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe, so wird aus dem Schaubild deutlich, daß es nach 1983 per saldo lediglich gelungen ist, den seit 1974 kontinuierlich stattfindenden Abbau von Arbeitsplätzen aufzuhalten.

Die Zahl der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe ist einmal deshalb zurückgegangen, weil weniger Arbeitsplätze neu geschaffen wurden. 1970 führte die Investitionstätigkeit im verarbeitenden Gewerbe zu mehr als 1,4 Mio. neuen Arbeitsplätzen. Seit 1974 kamen in der Mehrzahl der Jahre nur noch weniger als 1 Mio. neue Arbeitsplätze hinzu. Gleichzeitig erhöhten sich die Arbeitsplatzverluste infolge von *Stillegungen* bereits 1975 so kräftig, daß per saldo allein in diesem Jahr fast 400 000 Arbeitsplätze weniger hinzukamen, als durch Abgänge verlorengingen. Der Saldo aus neu geschaffenen und ausgeschiedenen Arbeitsplätzen wurde erst 1985 wieder positiv. Die Zahl der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe hat daher zuletzt wieder leicht zugenommen.

Kennziffern zum Investitionsprozeß im verarbeitenden Gewerbe
Renditen und Lohnsatzsteigerungen
in v. H.



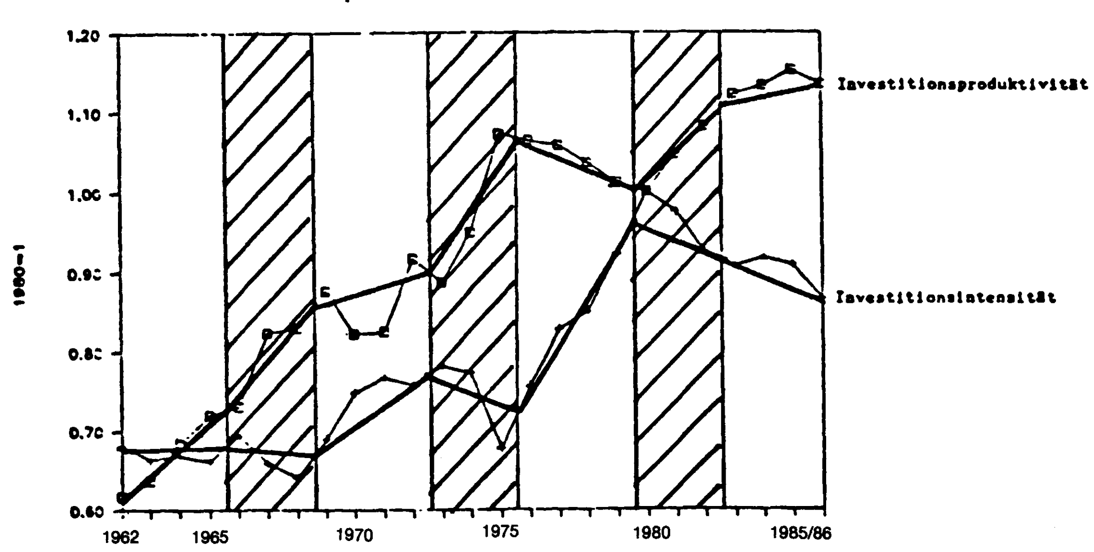
Anlageinvestitionen
zu Preisen von 1980

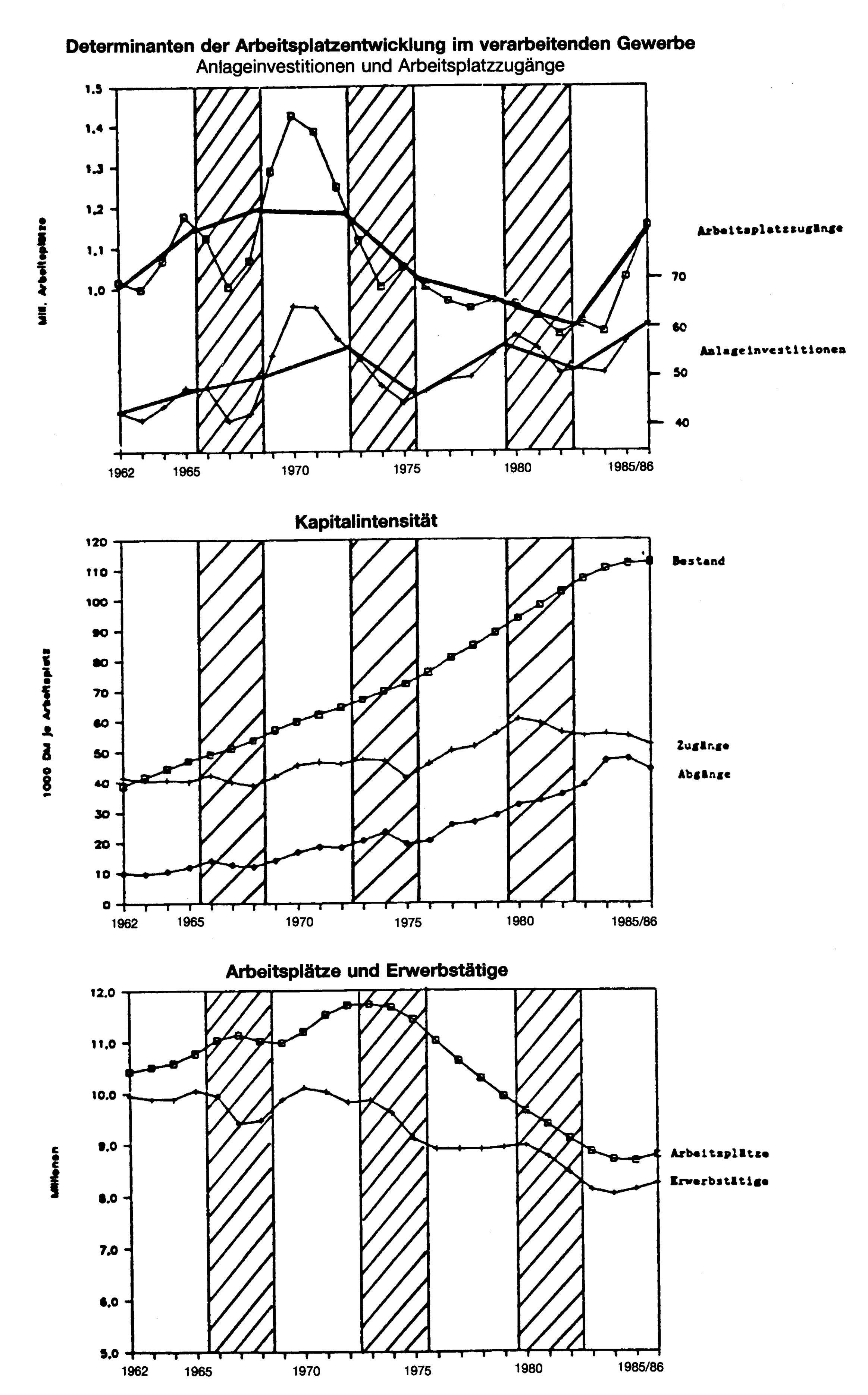
Mrd. DM.

68 66 64 62 60 58 56 54 52 50 48 46 44 42 40

1962 1965 1970 1975 1980 1985/86

Investitionsproduktivität und -intensität





Determinanten der Arbeitsplatzentwicklung im verarbeitenden Gewerbe
Anlageinvestitionen und Arbeitsplatzzugänge
Mill. Arbeitsplätze
1.5
1.4
1.3
1.2
1.1
1.0
70
60
50
40
Arbeitsplatzzugänge
Anlageinvestitionen
1962
1965
1970
1975
1980
1985/86
Kapitalintensität
1000 DM je Arbeitsplatz
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Bestand
Zugänge
Abgänge
1962
1965
1970
1975
1980
1985/86
Arbeitsplätze und Erwerbstätige
Millionen
12.0
11.0
10.0
9.0
8.0
7.0
6.0
5.0
Arbeitsplätze
Erwerbstätige
1962
1965
1970
1975
1980
1985/86

Bleiben die Absatzerwartungen so verhalten wie bisher, so ist damit zu rechnen, daß wieder verstärkt arbeitssparende Investitionen getätigt werden und es damit zu technisch bedingten Steigerungen der Arbeitsproduktivität kommt. Sind diese größer als die Einkommenswirkungen des Investitionsprozesses, so ist wieder mit einem Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze mit negativen Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau zu rechnen.

37. Veränderte Investitionsmotive wirken sich auch auf die *Struktur der Investitionsgüternachfrage* aus. Der Anteil der Maschinenbauerzeugnisse an den gesamten Ausrüstungsinvestitionen ist kontinuierlich zurückgegangen. Expandiert haben dagegen die Investitionen in elektrotechnische Erzeugnisse und vor allem in Büromaschinen und ADV-Geräte und -Einrichtungen. Kontinuierlich zurückgegangen ist der Anteil der Bauten an den gesamten Anlageinvestitionen des Unternehmensbereiches. Besonders stark war der Rückgang im verarbeitenden Gewerbe.

Berechnet man die Anteile der jeweils letzten Investitionsjahrgänge am Bruttoausrüstungsvermögen, so erhält man einen Indikator für die zeitliche Entwicklung des Modernisierungsprozesses in den Branchen. Daraus ergibt sich, daß die Produktionsunternehmen 1986 die Intensität ihrer Modernisierung gegenüber 1980 erhöht, gegenüber 1973 aber verringert haben.

38. Vergleicht man die *Kapitalausstattung der Arbeitsplätze* in den Wirtschaftszweigen, so muß unterschieden werden zwischen dem durchschnittlichen Kapitaleinsatz an bestehenden Arbeitsplätzen (durchschnittliche Kapitalintensität) und dem Investitionsbedarf für neue Arbeitsplätze (Investitionsintensität). Für das Verhältnis dieser beiden Kennziffern spielt die unterschiedliche Güterstruktur des Bestandes im Vergleich zu den Zugängen eine wesentliche Rolle. Im Anlagenbestand haben Investitionsgüter mit langer Nutzungsdauer, die in Produktionsprozessen mit vergleichsweise hoher Kapitalintensität eingesetzt werden, ein viel stärkeres Gewicht als bei den Zugängen, die stark geprägt sind durch kurzlebige und zumeist auch arbeitsintensivere Investitionsgüter, die schneller wieder aus dem Produktionsprozeß ausscheiden. Aus diesem Grund ist gegenwärtig die durchschnittliche Kapitalintensität in allen Wirtschaftszweigen größer als die Investitionsintensität.

Kapitalausstattung der Arbeitsplätze

— in DM —

	Investitionsintensität			Kapitalintensität	Investitionsintensität in v. H. der Kapitalintensität
	1973	1980	1986	1986	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	49 000	54 000	57 000	196 000	29
Energiewirtschaft und Bergbau	216 000	227 000	266 000	818 000	33
Energie- und Wasserversorgung	333 000	360 000	383 000	1 337 000	29
Kohlenbergbau	59 000	89 000	95 000	173 000	55
übriger Bergbau	240 000	213 000	343 000	688 000	50
Verarbeitendes Gewerbe	36 000	49 000	44 000	112 000	39
Chem. Ind., Spalt-, Brutstoffe	65 000	89 000	79 000	212 000	37
Mineralölverarbeitung	200 000	441 000	408 000	790 000	52
Kunststoffwaren	40 000	59 000	59 000	91 000	65
Gummiwaren	26 000	48 000	38 000	98 000	39
Steine, Erden	80 000	95 000	86 000	209 000	41
Feinkeramik	30 000	23 000	18 000	63 000	29
Glasgewerbe	54 000	67 000	87 000	156 000	56
Eisenschaffende Industrie	78 000	111 000	99 000	248 000	40
NE-Metallerzeugung und -bearb.	43 000	80 000	73 000	191 000	38
Gießereien	27 000	52 000	37 000	109 000	34
Ziehereien und Kaltwalzwerke	24 000	39 000	29 000	85 000	34
Stahl- und Leichtmetallbau	28 000	24 000	26 000	73 000	36
Maschninenbau	26 000	33 000	30 000	82 000	37
Büromaschinen, ADV	59 000	88 000	106 000	198 000	54
Straßenfahrzeugbau	36 000	51 000	49 000	97 000	51
Schiffbau	25 000	36 000	36 000	121 000	30
Luft- und Raumfahrzeugbau	18 000	34 000	32 000	57 000	56
Elektrotechnik	21 000	38 000	40 000	77 000	52
Feinmechanik, Optik	14 000	22 000	20 000	46 000	43
EBM-Waren	22 000	35 000	38 000	91 000	42
Musikinstrumente, Spielwaren	26 000	31 000	36 000	61 000	59
Holzbearbeitung	54 000	50 000	61 000	177 000	34
Holzverarbeitung	21 000	20 000	18 000	74 000	24
Zellstoff- und Papiererzeugung	80 000	152 000	101 000	267 000	38
Papierverarbeitung	32 000	59 000	49 000	116 000	42
Druckerei	33 000	56 000	55 000	109 000	50
Ledergewerbe	12 000	15 000	15 000	84 000	18
Textilgewerbe	28 000	47 000	39 000	134 000	29
Bekleidungsgewerbe	10 000	9 000	8 000	41 000	20
Ernährungsgewerbe	30 000	37 000	26 000	96 000	27
Getränkeherstellung	98 000	138 000	123 000	359 000	34
Tabakverarbeitung	55 000	121 000	121 000	204 000	59
Baugewerbe	20 000	15 000	12 000	32 000	38
Bauhauptgewerbe	28 000	21 000	19 000	48 000	40
Ausbaugewerbe	6 000	5 000	5 000	14 000	36
Handel	16 000	16 000	12 000	73 000	16
Großhandel, Handelsvermittlung	22 000	21 000	18 000	84 000	21
Einzelhandel	13 000	12 000	9 000	65 000	14
Verkehr und Nachrichten	86 000	72 000	66 000	298 000	22
Eisenbahnen	97 000	74 000	72 000	591 000	12
Schiffahrt, Häfen	280 000	328 000	550 000	601 000	92
übriger Verkehr	59 000	51 000	37 000	162 000	23
Deutsche Bundespost	79 000	85 000	95 000	270 000	35
Kreditinst. und Versicherungen	17 000	24 000	23 000	150 000	15
Kreditinstitute	21 000	28 000	29 000	138 000	21
Versicherungsunternehmen	9 000	13 000	13 000	175 000	7
Sonstige Dienstleistungen	35 000	66 000	81 000	197 000	41
Gastgewerbe, Heime	10 000	11 000	9 000	57 000	16
Bildung, Wissenschaft, Kultur	72 000	93 000	140 000	343 000	41
Gesundheits- und Veterinärwissenschaft	50 000	74 000	103 000	207 000	50
Übrige Dienstleistungen	42 000	84 000	118 000	241 000	49
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	37 000	44 000	45 000	148 000	30
darunter: Produktionsunternehmen	38 000	45 000	46 000	148 000	31

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen, 1986 geschätzt.

39. Entgegen dem generellen Befund zeigt sich bei den übrigen Dienstleistungen eine Parallelität des Anstiegs der *Gewinne* und der *Investitionen.* Zu einem nicht unbedeutenden Teil ist diese überdurchschnittliche Expansion von Gewinnen und Investitionen auf organisatorische Änderungen zurückzuführen. Aus Gründen einer Verminderung des Haftungsrisikos und der Gewinnung einer größeren Flexibilität wird Kapitalhaltungsgesellschaften als eigenständigen Unternehmen im Rahmen von Konzernen die Disposition über Gewinne und Investitionen übertragen. Diese Gesellschaften vermieten die Anlagen an Produktionsgesellschaften des verarbeitenden Gewerbes. Gleichzeitig obliegt ihnen die Finanzierung der Produktionsprozesse durch Bereitstellung von Krediten. Das quantitative Gewicht dieses Prozesses wird deutlich, wenn man die Entwicklung der Aufwendungen für Mieten und Pachten im verarbeitenden Gewerbe im Vergleich zu der Entwicklung der Investitionsausgaben betrachtet. Dieser Prozeß ist umfassender als das unter dem Begriff „Leasing" beschriebene veränderte Investitionsverhalten der Unternehmen.

40. Auch wenn die *regionale Dimension* des Strukturwandels bisher in der Strukturberichterstattung weitgehend ausgeblendet worden ist, zeigt sich, daß es sowohl für Problembranchen als auch für die Vorreiter des Strukturwandels ausgeprägte regionalspezifische Entwicklungsmuster gibt, die für den Strukturwandel ein größeres Gewicht haben als etwa die Zuordnung zu Unternehmensgrößenklassen. Die ungelösten Probleme der Gemeindefinanzen beeinflussen die Rahmenbedingungen ebenso wie den sektoralen Strukturwandel. Ein Beispiel hierfür ist die Altlastensanierung. Es wäre nur konsequent, wenn mit der Verankerung des Schutzes der Umwelt als Grundrecht auch eine grundgesetzlich abgesicherte Finanzierungsregelung für den Abbau regionaler Disparitäten in der Umweltbeeinträchtigung gefunden werden könnte.

Eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung nach Sektoren und nach Raumordnungsregionen macht deutlich, daß es zur Erklärung des Strukturwandels oft nicht hinreicht, die bundesdurchschnittliche Entwicklung von Branchen allein zu betrachten. Bestätigt wird auch umgekehrt, daß es nur in Grenzen möglich ist, aus der bundesdurchschnittlichen Entwicklung von Branchen und dem Gewicht dieser Branchen in den Regionen auf die regionale Entwicklung zu schließen.

Strukturwandel und Arbeitsmarkt

41. Seit über einem Jahrzehnt herrscht in der Bundesrepublik Deutschland hohe *Arbeitslosigkeit.* Sie verharrt seit Beginn des jetzigen Aufschwungs im Jahr 1983 bei mehr als zwei Mio. Personen. Offenbar reichte die wirtschaftliche Dynamik nicht aus, das vorhandene Erwerbspotential zu nutzen. Wachstumsspielräume wurden verschenkt. Der Rückgang der Erwerbstätigenzahl seit 1980 ist bis 1985 vor allem der schwachen Entwicklung der inländischen Endnachfrage zuzurechnen. Dagegen hatte in diesem Zeitraum die ausfuhrinduzierte Beschäftigung meistens — mit Ausnahme von 1983 — kompensierend gewirkt. 1986 schlugen wieder positive Beschäftigungseffekte der inländischen Endnachfrage zu Buche, während beim Export ein Rückgang zu beobachten war.

42. Aus der Tatsache, daß die Beschäftigungseinbußen von Anfang der achtziger Jahre, die hauptsächlich dem effizienteren Einsatz der Beschäftigten zugerechnet werden können, sehr viel größer waren als die positiven Beschäftigungswirkungen der Nachfrage, kann freilich nicht der Schluß gezogen werden, daß eine Verlangsamung des *Produktivitätsfortschritts* den Arbeitsmarkt entlasten würde. Denn in offenen Volkswirtschaften und bei internationaler Arbeitsteilung sind Produktivitätszuwächse vielfach erst die Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Produktionswachstum. Insgesamt läßt sich zwischen sektoraler Produktivitätsentwicklung und sektoralem Wachstum eine positive Korrelation feststellen, auch wenn in einer Reihe von schrumpfenden Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich hohe Produktivitätssteigerungen erreicht worden sind (Textil, Bekleidung, Getränke u. a.). Dagegen ist der Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Erwerbstätigenentwicklung auf sektoraler Ebene nur schwach ausgeprägt. Überdurchschnittliche ebenso wie unterdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte können infolgedessen sowohl mit einer Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen als auch mit einer Abnahme verbunden sein. Mit wenigen Ausnahmen haben allerdings alle schwach wachsenden bzw. schrumpfenden Branchen bei unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung Beschäftigungsverluste hinnehmen müssen.

In der Entwicklung der Arbeitsproduktivität als eines partiellen Produktivitätsmaßes kommt eine sich schematischen Bewertungen entziehende Vielfalt von Faktoren zum Ausdruck. Keineswegs eindeutig sind auch die Wirkungen der mehr oder minder direkt mit der Einführung neuer Technologien verbundenen Prozeß- und Produktinnovationen auf die Beschäftigung. So verzeichnen zwar innovations- und produktivitätsstarke Branchen wie Büromaschinen, ADV und Straßenfahrzeugbau tendenziell eine Zunahme der Beschäftigung; inwieweit aber diese Zunahmen durch Beschäftigungsrückgänge bei Anwendern dieser Innovationen, bei konkurrierenden Sektoren oder durch intersektorale Produktsubstitution wieder zunichte gemacht werden, ist offen.

43. In der strukturpolitischen Diskussion findet der Strukturwandel zu den *Dienstleistungen* nach wie vor große Beachtung. Das DIW hat hierzu eine gesonderte Untersuchung vorgelegt. Stellt man auf die Beschäftigungsentwicklung ab, so hat sich die Beschäftigtenstruktur deutlich zugunsten der Dienstleistungen verschoben. Die Beschäftigungseinbrüche im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe waren aber weit höher, als es mit einem gleichgewichtigen Strukturwandel vereinbar gewesen wäre. Dies konnte der Dienstleistungssektor nicht ausgleichen. Zudem sind einige tertiäre Bereiche wie Handel, Verkehr und andere unternehmensbezogene Dienstleistungen in ihren Wachstumsbedingungen von der Entwicklung des sekundären Sektors unmittelbar betroffen. Hinzu kommt, daß expansive Dienstleistungsbereiche wie

Wachstumstempo, Produktivitätsfortschritte und Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen 1980 bis 1986

Produktivität[2]) / Wachstum[1])	stark	Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen		durchschnittlich	Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen		schwach	Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen	
		Index 1980=100	in 1000 Personen		Index 1980=100	in 1000 Personen		Index 1980=100	in 1000 Personen
stark	Landwirtschaft	94	− 93	Straßenfahrzeugbau	101	+ 6	Kreditinstitute	111	+ 59
	Kunststoffwaren	110	+ 22	Bildung, Wissenschaft	111	+ 27			
	NE-Metallbe- u. -verarb.	94	− 5	Übrige Dienstleistungen	114	+174			
	Büromaschinen, ADV	126	+ 20						
	Luft- u. Raumfahrzeugbau	113	+ 7						
	Elektrotechnik	99	− 14						
	Holzbearbeitung	82	− 11						
	Zellstoff- und Papiererzeugung	98	− 17						
	Deutsche Bundespost	104	+ 20						
	Versicherungsunternehmen	102	+ 3						
			− 68			+207			+ 59
durchschnittlich	Papierverarbeitung	87	− 1	Chemie	99	− 7	Maschinenbau	97	− 32
				Handel	95	−179	Übriger Verkehr	105	+ 29
							Gesundheitswesen	117	+ 84
			− 1			−186			+ 81
schwach	Glasgewerbe	84	− 14	Übriger Bergbau	94	− 1	Energie- u. Warenvers.	104	+ 10
	Textilgewebe	75	− 84	Mineralölverarbeitung	82	− 7	Kohlenbergbau	90	− 21
	Bekleidungsgewerbe	76	− 77	Druckerei	91	− 19	Steine, Erden	79	− 50
	Getränkeherstellung	83	− 21	Bauhauptgewerbe	80	−269	Feinkeramik	83	− 10
	Tabakverarbeitung	77	− 6	Gummiwaren	92	− 10	Eisenschaffende Industrie	74	− 81
	Eisenbahnen	85	− 55				Gießereien	86	− 18
							Ziehereien, Kaltwalzw.	95	− 14
							Stahl- und Leichtmetallbau	84	− 30
							Schiffbau	74	− 15
							Feinmechanik, Optik	89	− 26
							EBM-Waren	96	− 13
							Musikinstr., Spielw.	91	− 9
							Holzverarbeitung	79	− 77
							Ledergewerbe	70	− 37
							Ernäherungsgewerbe	90	− 80
							Ausbaugewerbe	91	− 67
							Schiffahrt, Häfen	84	− 12
							Gastgewerbe, Heime	106	+ 46
			−257			−306			−504

1) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten der Bruttowertschöpfung zu Preisen von 1980 zwischen 1,1 und 2,1 v.H.
2) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten der Bruttowertschöpfung zu Preisen von 1980 je Erwerbstätigen zwischen 1,8 und 2,8 v.H.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Versicherungen und die Bundespost hohe Produktivitätsfortschritte realisiert und damit kaum zu einer Kompensation von Beschäftigungsrückgängen in anderen Bereichen beigetragen haben. Von einer Expansion des großen Wirtschaftszweigs „übrige Dienstleistungen" allein ist keine durchgreifende Kompensation zu erwarten. Auch im Bildungs- und Gesundheitswesen — ob im privaten oder im staatlichen Bereich — haben sich die Zuwachsraten der Beschäftigung abgeschwächt. In erster Linie waren es Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Strukturwandels und die eingeschränkten gesamtwirtschaftlichen Expansionsspielräume, die zu einer unbefriedigenden Beschäftigungsentwicklung geführt haben: Die Beschäftigungsrückgänge in den zentralen warenproduzierenden Bereichen sind zu hoch und die Beschäftigungsgewinne des Dienstleistungssektors sind zu gering ausgefallen.

44. Häufig wird angesichts der gestiegenen Arbeitslosigkeit vorgebracht, eine stärkere als die tatsächliche *Lohndifferenzierung* hätte einen Teil der Arbeitslosigkeit verhindern können und eigne sich auch als Strategie zur Reduktion von Arbeitslosigkeit. Den Befürwortern einer solchen Strategie kommt es vor allem auf eine Vergrößerung des Lohngefälles am unteren Rande des Spektrums an, d. h. auf eine relative Lohnsenkung für niedrige Qualifikationen bzw. für schrumpfende Branchen. Die Vermutung einer positiven Beschäftigungswirkung einer solchen Strategie läßt sich schon theoretisch nicht ohne eine ganze Reihe von vereinfachenden Annahmen stützen. Empirische Befunde zeigen, daß einfache Beziehungen zwischen Lohnsatzsteigerung und Beschäftigungsentwicklung sicherlich nicht bestehen. Sie zeigen auch, daß sich die Zusammenhänge bei Unterbeschäftigung anders als bei Vollbeschäftigung darstellen. Der Variationskoeffizient der Stundenlohnsatzänderungen ist von 1973 bis 1983 deutlich gestiegen. Dies deutet darauf hin, daß die zunehmende Arbeitslosigkeit zu einer stärkeren Differenzierung der sektoralen Lohnstruktur beigetragen hat. Die größere Streuung der Lohnsatzänderungen hat allerdings nicht verhindert, daß sich die Anzahl der Branchen mit stärkeren negativen Beschäftigungsveränderungen erhöht hat.

Auch die Differenzierung nach der Qualifikation der Arbeitnehmer hat zugenommen. Die Unterschiede in der Bezahlung zwischen den Leistungsgruppen sind von 1970 bis 1985 eher größer als kleiner geworden. Die Daten lassen jedenfalls eine forcierte „Sockelpolitik" der Gewerkschaften nicht erkennen. Die eindeutige Tendenz zur Zunahme der Differenzierung von 1980 bis 1985 kann auch Folge der hohen Arbeitslosigkeit gewesen sein. Von ihr waren untere Gruppen besonders betroffen, so daß hier ein nicht unerheblicher Druck auf die Löhne entstand.

Eine Strategie verstärkter Lohndifferenzierung zur fühlbaren Entlastung des Arbeitsmarktes erscheint wenig erfolgversprechend, da sie letztendlich den Strukturwandel behindert. Bei Vollbeschäftigung wäre für eine Wirtschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland eine Konservierung wachtungsschwacher Branchen keine zukunftsgerichtete Strategie. Bei Unterbeschäftigung können andere Überlegungen temporär eine Rolle spielen. Aber auch hier wären relative Lohnsenkungen am unteren Rand des Spektrums zwar eine gewisse Abfederung für wirtschaftliche Problembranchen, würden aber kaum positive Beschäftigungswirkungen zeigen.

45. Der Wandel in der Qualifikations- bzw. *Berufsstruktur* war deutlich stärker, als es in der sektoralen Veränderung der Erwerbstätigenzahlen zum Ausdruck kommt. Auch die zunehmende Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung wird in beruflicher Dimension deutlicher als in sektoraler Dimension. In vielen Berufen ist der Rückgang bei den Vollbeschäftigten durch eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung kompensiert worden. Bei den Zugängen im Teilzeitbereich kann es sich zum Teil um dieselben Personen handeln, die damit eigenem Wunsch folgen oder sich drohender Entlassung entziehen.

46. Die *Arbeitslosigkeit* hat nicht nur einzelne Branchen, sondern noch deutlicher bestimmte Berufe und Qualifikationen betroffen. Bei den Berufen waren es vor allem Fertigungsberufe, allerdings mit Ausnahme solcher mit Dienstleistungscharakter (Mechaniker, Elektriker, Schlosser u. a.). Dagegen waren die Fertigungsberufe, die von der wirtschaftlichen Lage des Baugewerbes abhängen, in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Eine relativ günstige Beschäftigungsentwicklung weisen die technischen Berufe auf.

Seit 1980 werden auch in Dienstleistungsberufen, die generell eine günstigere Beschäftigungsentwicklung aufweisen, nicht-qualifizierte Arbeitskräfte oder solche der unteren Qualifikationsbereiche freigesetzt. Davon waren Frauen stärker als Männer betroffen. Bis Mitte der achtziger Jahre haben sich die Anteile an der Arbeitslosigkeit deutlich zuungunsten der beruflich nicht Qualifizierten verschoben.

Trotz der positiven Wirkungen der Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit hat die Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen — demographisch bedingt — deutlich zugenommen. Dennoch waren ihre Arbeitsmarktchancen besser als die der älteren Arbeitslosen. Von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren neben den Älteren auch die Problemgruppen der Nichtausgebildeten und der Schwerbehinderten.

47. Insbesondere die Entwicklung der *Langzeitarbeitslosigkeit* und der Mehrfacharbeitslosigkeit zeigt, daß das anhaltende Überschußangebot am Arbeitsmarkt zu Auswahlprozessen geführt hat, in denen als weniger geeignet eingestufte Arbeitskräfte ausgesiebt worden sind. Insgesamt gab es Mitte 1986 mehr als 650 000 Langzeitarbeitslose.

Die Betroffenheit durch *Mehrfacharbeitslosigkeit* wird in längerfristiger Betrachtung deutlich. Eine Sonderauswertung des sozio-ökonomischen Panels zeigt, daß Personen, die 1985 immer noch oder erneut arbeitslos waren, im Zeitraum von 1974 bis 1984 siebenmal so häufig arbeitslos gewesen sind wie der Durchschnitt aller abhängig Beschäftigten. Auch bei der kumulierten Dauer der Arbeitslosigkeit ergeben sich gravierende Unterschiede. Bei Personen, die sowohl 1984 als auch 1985 arbeitslos gemeldet waren, betrug die kumulierte Dauer knapp 22 Monate, gegenüber etwas mehr als zwölf Monaten im Durchschnitt. Im Unterschied dazu betrug sie bei denen, die zum Befra-

gungszeitpunkt beschäftigt waren, durchschnittlich nur rund 1½ Monate.

48. Zieht man eine *Arbeitsmarktbilanz,* so hängen Höhe und Entwicklung der Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten nicht nur von der Nachfrage nach Arbeitskräften, sondern auch davon ab, wie sich das Angebot an Arbeitskräften entwickelt. Seit 1970 hat die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schneller zugenommen als das Erwerbspersonenpotential, da die Erwerbsbeteiligung per Saldo abgenommen hat. Ohne die längere Verweildauer der Jugendlichen im Bildungssystem und ohne die Inanspruchnahme der gesetzlich erweiterten Möglichkeiten für einen früheren Rentenbeginn wäre die Zahl der Arbeitslosen deutlich höher gewesen. Tendenziell mildernd auf die Arbeitsmarktprobleme dürfte sich auch die offensichtlich gewordene Bereitschaft der Erwerbsbevölkerung ausgewirkt haben, flexible Arbeitszeitregelungen einzugehen. Angesichts dieser ersichtlichen Flexibilität des Arbeitsangebots wiegt es um so schwerer, daß es dennoch zu keinem Abbau der erschreckend hohen Arbeitslosigkeit gekommen ist.

Von 1973 bis 1980 nahm das Erwerbspersonenpotential mit rund 85 000 Personen pro Jahr nicht viel schneller zu als in den sechziger Jahren (65 000). Dagegen kehrte sich der bis dahin nach oben gerichtete Trend der Beschäftigung um: Im Durchschnitt verringerte sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Periode von 1973 bis 1980 um 80 000 jährlich. In den Jahren nach 1980 verschärften sich die Arbeitsmarktprobleme. Da es nicht gelang, den Trend der Beschäftigtenzahl auf Dauer umzukehren, war eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit programmiert: Das — auf Jahresbasis gerechnet — etwa zweieinhalb mal so schnell wie in der Vorperiode zunehmende Erwerbspersonenpotential hätte nur absorbiert werden können, wenn es gelungen wäre, die wirtschaftliche Entwicklung auf dem in den Jahren 1976 bis 1979 erreichten Wachstumspfad zu stabilisieren. So aber hat sich die Zahl der Arbeitslosen von 0,9 Mio. (1980) auf mehr als 2,2 Mio. im Jahre 1986 erhöht.

Determinanten der Arbeitsmarktbilanz

— 1 000 Personen —

	Bestand				Veränderungen					
					insgesamt			im Jahresdurchschnitt		
	1960	1973	1980	1986	1960 bis 1973	1973 bis 1980	1980 bis 1986	1960 bis 1973	1973 bis 1980	1980 bis 1986
Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren	37 700	39 510	40 830	42 740	1 810	1 320	1 910	140	190	320
Männer	17 600	19 260	20 250	21 420	1 660	990	1 170	130	140	195
Frauen	20 100	20 250	20 580	21 320	150	330	740	10	50	125
Erwerbspersonenpotential	26 380	27 210	27 790	29 100	830	580	1 310	65	85	220
Männer	16 560	17 140	17 190	17 640	580	50	450	45	10	75
Frauen	9 820	10 070	10 600	11 460	250	530	860	20	75	145
Deutsche	26 080	24 690	25 490	26 920	−1 390	800	1 430	−105	115	240
Ausländer	300	2 520	2 300	2 180	2 220	−220	−120	170	− 30	− 20
Nichtbeschäftigtes Erwerbspersonenpotential	320	360	1 510	3 360	40	1 150	1 850	5	165	310
Deutsche	320	340	1 330	2 920	20	990	1 590	.	140	265
Ausländer	—	20	180	440	20	160	260	.	25	45
Registrierte Arbeitslose	270	270	890	2 230	0	620	1 340	.	90	225
Stille Reserve	50	90	620	1 130	40	530	510	5	75	85
Erwerbstätige	26 060	26 850	26 280	25 740	790	−570	−540	60	− 80	− 90
Deutsche	25 760	24 350	24 160	24 000	−1 410	−190	−160	110	− 25	− 25
Ausländer	300	2 500	2 120	1 740	2 200	−380	−380	170	− 55	− 65
Selbständige und mith. Familienangehörige	5 990	4 020	3 320	3 300	−1 970	−700	− 20	−150	−100	− 5
Beschäftigte Arbeitnehmer	20 070	22 830	22 460	22 440	2 760	130	−520	210	20	− 85
Landwirtschaft	3 580	1 920	1 440	1 350	−1 660	−480	− 90	−125	− 70	− 15
Warenproduzierendes Gewerbe	12 500	12 720	11 590	10 520	220	−1 130	−1 070	15	−160	−175
Tertiärer Sektor	9 980	12 210	13 250	13 870	2 230	1 040	620	170	150	100
Unternehmensbereiche des tertiären Sektors	7 120	8 140	8 550	8 770	1 020	410	220	80	60	35
Selbständige und mith. Familienangehörige	1 910	1 630	1 500	1 620	− 280	−130	120	− 20	− 20	20
Beschäftigte Arbeitnehmer	5 210	6 510	7 050	7 150	1 300	540	100	100	80	15
Staat	2 100	3 370	3 900	4 140	1 270	530	240	95	75	40
Org. ohne Erwerbzw., priv. H.	760	700	800	960	− 60	100	160	− 5	15	25

Quelle: Statistisches Bundesamt und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Berechnungen des DIW.

Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1987 des HWWA — Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg

Die gesamtwirtschaftliche Erfolgsbilanz

Beim Abschluß des letzten Strukturberichtes Ende 1983 hatte die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland gerade die Talsohle der weltweiten Rezession durchschritten, die nach dem zweiten Ölpreisschock die Wirtschaftspolitik im Bemühen um die Überwindung der Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit nochmals zurückgeworfen hatte. Seitdem ist die wirtschaftliche Entwicklung aufwärts gerichtet. Von ihrem jeweiligen Tiefpunkt in den Jahren 1982 und 1983 gerechnet, ist die gesamtwirtschaftliche Produktion bis 1987 mit einer jährlichen Rate von 2,5 v. H. gestiegen, und die Anzahl der Erwerbstätigen hat um insgesamt 600 000 zugenommen.

Diese Erfolgsbilanz verdeckt freilich, daß sich in dem Anstieg der Produktion und Beschäftigung zum großen Teil nur die Zunahme des Auslastungsgrades des gesamten wirtschaftlichen Produktionspotentials niederschlägt. Wählt man als Bezugsbasis für den Vergleich der aktuellen wirtschaftlichen Lage nicht die letzte Rezessionsphase, sondern Phasen mit vergleichbarer Kapazitätsauslastung, dann wird sichtbar, daß sich die Expansion der gesamtwirtschaftlichen Produktion in den achtziger Jahren nochmals verlangsamt hat und der trendmäßige Rückgang der Beschäftigung noch nicht gebrochen ist. Die jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes, die im Zeitraum von 1960 bis 1973 noch 4,4 v. H. betragen und die sich zwischen 1973 und 1980 auf 2,2 v. H. halbiert hatte, betrug im Zeitraum 1980 bis 1987 nur noch 1,4 v. H., und durch den Anstieg der Beschäftigung um 600 000 Erwerbstätige wurde der zwischen 1980 und 1983 eingetretene Rückgang um 1 Mio. noch längst nicht wettgemacht. Gemessen an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit fällt das Urteil noch negativer aus, denn die Anzahl der Arbeitslosen, die zwischen 1973 und 1980 um 0,6 Mio. auf 0,9 Mio. gestiegen war, nahm zwischen 1980 und 1987 um 1,3 Mio. auf 2,2 Mio. zu.

Deutlich verlangsamt hat sich auch der Produktivitätsfortschritt, die wichtigste Quelle der Realeinkommensexpansion. Das Produktionsergebnis je Arbeitsstunde, das zwischen 1960 und 1973 noch um 5,3 v. H. und zwischen 1973 und 1979 immerhin noch um 4,1 v. H. pro Jahr zugenommen hatte, ist zwischen 1979 und 1986 nur noch um 2,1 v. H. pro Jahr gestiegen.

Globale Ursachen der Stagnation und der Arbeitslosigkeit

In der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion konkurrieren seit langem verschiedene angebots- und nachfrageorientierte Erklärungs- und Therapieansätze miteinander, denen — soweit es der empirische Befund zuläßt — ein sehr unterschiedliches Gewicht beizumessen ist. Wachstumsgrenzen aufgrund der Rohstoff- und Energievorräte oder aufgrund der Belastung der Umwelt sind beispielsweise bislang noch kaum wirksam gewesen. Untersuchungen des HWWA zeigen auch, daß der negative Produktivitätseffekt, der tendenziell von der beträchtlichen Verteuerung der Energie und der Verschärfung der Umweltschutzauflagen ausging, noch zu vernachlässigen ist. Auch die These, daß die Produktivitätsschwäche und die Arbeitslosigkeit durch einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften verursacht wurde, läßt sich in ihrer allgemeinen Form durch den empirischen Befund nicht stützen, auch wenn heute hierin wohl eine Barriere für die Beseitigung von Arbeitslosigkeit zu sehen ist.

Ähnliches gilt für die sogenannte Kapitalmangelhypothese. Zwar ist die volkswirtschaftliche Sparquote bis Anfang der achtziger Jahre auf 10 v. H. und damit auf die Hälfte des Durchschnitts der sechziger Jahre gesunken und hat sich seitdem nur wenig erhöht, doch konnte selbst dieses Kapitalangebot im Inland nicht voll absorbiert werden: 1986 wurde ein Drittel des neugebildeten Kapitals im Ausland angelegt. Gleichwohl kann hieraus nicht der Schluß gezogen werden, daß die Ausweitung der Produktion und Beschäftigung an Sättigungsgrenzen gestoßen sei, die durch staatlich induzierte Mehrnachfrage oder durch Verkürzung der Arbeitszeit, statt durch Anpassung der Angebotsstruktur, überwunden werden könne. Die Grundannahme dieser sogenannten Sättigungshypothese, daß nämlich die Vermögensbildung eine hohe Einkommenselastizität habe, steht mit dem empirischen Befund nur bis Anfang der siebziger Jahre in Einklang.

Häufig wird die Befürchtung geäußert, daß unter der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vor allem das Infrastrukturangebot und damit das künftige Wachstum leide. Während nämlich die Investitionen des Unternehmenssektors im Jahre 1986 preisbereinigt immerhin den Stand von 1970 um 30 v. H. und den Stand von 1980 um 7,5 v. H. übertrafen, sind die öffentlichen Investitionen um 20 v. H. unter den Stand von 1970 und 1980 gesunken. Man muß allerdings berücksichtigen, daß der Kapazitätseffekt der öffentlichen Investitionen mit jährlich 2,5 v. H. kaum geringer ist als der Kapazitätseffekt der privaten Investitionen, weil im öffentlichen Vermögen die jüngeren Investitionsjahrgänge stärker vertreten sind als im privaten Vermögen, so daß der Staat weniger Abgänge zu ersetzen hat als die Unternehmen. Außerdem sind in den drei wichtigsten Investitionsbereichen entweder große Investitionsvorhaben abgeschlossen (Bau von Kläranlagen) oder infolge der demographischen Entwicklung Kapazitätsüberhänge entstanden (Schulen) oder Zweifel an der Notwendigkeit eines weite-

ren Ausbaus wirksam geworden (Verkehrswege). Soweit mögliche Defizite konkret benannt werden, betreffen sie meistens Infrastruktureinrichtungen, die dem Bürger nicht über Produktivitätssteigerungen, sondern unmittelbar zugute kommen (Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Stadtsanierung, öffentliche Dienste).

Im gesamten Unternehmenssektor blieb die Investitionstätigkeit allerdings so verhalten, daß sich die Tendenz zur Überalterung des Kapitalstocks fortsetzte. Auf Basis einer Nutzungsdauer von 15 Jahren ist beispielsweise das Durchschnittsalter des Anlagenbestandes von 6,6 Jahren 1970 auf 6,9 Jahre 1980 und auf 7,1 Jahre 1987 gestiegen. Ein solcher Anstieg bedeutet, daß neue Produktionstechniken langsamer eingeführt werden, so daß sich der Produktivitätsfortschritt verringert. Namentlich von der mikroelektronischen Revolution erwartet man sich neue Produktivitätsschübe. Bislang zeichnet sich jedoch kein Ende, geschweige denn eine Umkehr des Trends sinkender Produktivitätszuwächse ab. Sollte sich der Trend abnehmender Produktivitätszuwächse in der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen, könnten die Reallöhne dann kaum noch steigen und müßten bei Verkürzung der Arbeitszeit sogar sinken.

Überhöhte Faktorpreise

In den siebziger Jahren verteuerte sich der Faktor Arbeit stärker als durch die Entwicklung der Knappheitsrelationen gerechtfertigt war. Waren die Reallöhne in den sechziger Jahren selbst bei Vollbeschäftigung in Einklang mit der Arbeitsproduktivität gestiegen, so ging der Reallohnanstieg danach beträchtlich über den Produktivitätsfortschritt hinaus, obwohl die demographisch bedingte Zunahme des Arbeitskräfteangebots das Gegenteil erfordert hätte. Die realen Lohnstückkosten blieben damit nicht mehr stabil, sondern stiegen bis Mitte der siebziger Jahre um 8 v. H. über den Durchschnitt der sechziger Jahre, und es dauerte zehn Jahre, bis dieser Sockel wieder abgebaut wurde.

Die damit verbundene verstärkte Substitution von Arbeit durch Kapital wurde nicht durch eine Verbilligung der Kapitalnutzung neutralisiert, die zu einer verstärkten Bildung von Sachkapital hätte führen können. Weder ergab sich bislang eine Senkung der Kosten der Kapitalnutzung durch eine relative Verbilligung der Investitionsgüter, durch kapitalsparenden und technischen Fortschritt oder durch Verlängerung der Nutzungszeiten, noch durch eine Reduzierung des Realzinssatzes. Zwar sanken nach der erfolgreichen Bekämpfung der Inflationserwartungen 1973/74 die Nominalzinsen in der Bundesrepublik Deutschland stärker als die im Ausland, doch blieben die Realzinsen bei paralleler Verringerung der Geldentwertungsrate nur wenig unter dem langjährigen Niveau von 3 v. H. Nach der erneuten geldpolitischen Restriktion in den Jahren 1980/81 gingen die Nominalzinsen zwar ebenso stark wie nach 1973/74 zurück, doch waren diesmal die Stabilitätsfortschritte größer, so daß das Realzinsniveau auf über 5 v. H. gestiegen ist.

Aus neoklassischer Sicht hat der Anstieg des gesamten Faktorpreisniveaus im Verhältnis zu den Absatzpreisen den Umfang der rentablen Produktionsmöglichkeiten begrenzt, so daß die Unternehmen nicht nur den Einsatz von Arbeit und natürlichen Ressourcen, sondern auch die Bildung von Sachkapital einschränkten. In den letzten Jahren haben sich das Kostenniveau und die Faktorpreisrelationen allerdings in einer Weise entwickelt, die diese Argumentation in Frage zu stellen scheint. So ist zwischen 1981 und 1985 der Anstieg der Reallöhne so stark hinter dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität zurückgeblieben, daß die realen Lohnstückkosten inzwischen nicht nur das Niveau von Anfang der siebziger Jahre, sondern auch den Durchschnitt der sechziger Jahre unterschreiten. Die Rohstoff- und Energiekosten je Produkteinheit sind seit 1981 aufgrund des Verfalls der Energiepreise, aber auch aufgrund von Einsparungen, kaufkraftbereinigt um 45 v. H. gesunken und liegen nur noch wenig über dem Stand vor dem ersten Ölpreisschock. Obwohl zugleich die realen Kapitalstückkosten gestiegen sind, hat sich die Ertragslage der Wirtschaft deutlich verbessert.

Ob man die nur verhaltene Expansion der Investitionen und der Beschäftigung seit der Rezession 1981/82 als im Widerspruch oder in Einklang mit der Gewinnentwicklung ansieht, hängt freilich vor allem davon ab, ob man den realen Zinsanstieg der letzten Jahre als vorübergehend oder als dauerhaft ansieht. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Unternehmen möglicherweise die Gewinne in den Jahren 1985/86, soweit sie auf den Verfall der Energiepreise und auf den erhöhten Dollarkurs zurückgehen, nicht als dauerhaft ansehen oder daß sie nach dem zweimaligen Konjunktureinbruch innerhalb von zehn Jahren in Zeiten mit guter Konjunktur zum Ausgleich von rezessionsbedingten Ertragseinbußen höhere Ansprüche an die Gewinne als in der Vergangenheit stellen.

Allerdings bleibt aus dieser Sicht erklärungsbedürftig, warum seit den siebziger Jahren der Produktivitätsfortschritt sich ständig verlangsamt hat. Denn der durch Lohnkostendruck hervorgerufene Zwang, Arbeit durch Kapital einzusparen, wirkt für sich genommen produktivitätserhöhend. Die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts läßt sich freilich ebenfalls mit der Kostenentwicklung erklären. Die wichtigste These lautet, daß die Einführung effizienzsteigernder Produktionstechniken und Organisationsformen zunehmend deshalb auf Hindernisse stößt, weil die dazu notwendigen Anpassungen der betrieblichen und personellen Strukturen erschwert und verteuert wurden. Zum einen haben die Tarifvertragsparteien, insbesondere für langjährige Beschäftigte und ältere Belegschaftsmitglieder, den Arbeitsplatz oder sogar den Verdienst durch Kündigungsschutz- und Rationalisierungsschutzabkommen abgesichert. Zum anderen haben die Arbeitsgerichte die Position der Arbeitnehmer bei Streitigkeiten über die Zulässigkeit von Kündigungen oder Umsetzungen gestärkt. Die dadurch bewirkten Beschränkungen oder Verteuerungen von Anpassungsmaßnahmen wiegen um so schwerer, je geringer bei den Arbeitnehmern aufgrund von Präferenzänderungen oder aufgrund der ungünstigen Ar-

beitsmarktlage die Bereitschaft zu freiwilligem Wechsel ohnehin schon ist.

Anpassungsfriktionen im Strukturwandel

Stagnation und Arbeitslosigkeit entstehen auch dann, wenn sich die von den Unternehmen errichteten Produktionskapazitäten nicht in Einklang mit den Präferenzen der Bevölkerung, mit den komparativen Vorteilen im internationalen Wettbewerb und mit der relativen Knappheit der Ressourcen entwickeln. Die Gründe können darin zu suchen sein, daß die Unternehmen ihre Absatzaussichten nicht immer zutreffend einschätzen können; zum anderen sind ihre Anlagen nur in Grenzen flexibel einsetzbar, so daß Zeit benötigt wird, bis obsolete Anlagen umgerüstet oder stillgelegt und durch den Ausbau und Aufbau an anderer Stelle ersetzt sind. Nicht zuletzt wird die Kapazitätsanpassung dadurch verzögert, daß sie Kosten für Kapitaleigner und Arbeitnehmer verursacht. So kann sich Anpassungsbedarf aufstauen, sei es, weil die Determinanten des Strukturwandels mehr Strukturwandel als bisher erfordern, oder weil die Unternehmen sie weniger als früher antizipieren können, sei es weil sich die Anpassungsflexibilität vermindert hat oder weil verstärkt Branchen mit geringer Anpassungsflexibilität unter Anpassungsdruck geraten.

Entwicklungslinien des Strukturwandels

In den achtziger Jahren sind freilich weder auf der Nachfrageseite, noch auf der Angebotsseite, noch in der internationalen Arbeitsteilung neue Entwicklungen zu verzeichnen, die das gewohnte Muster des Strukturwandels so verändert haben, daß die Unternehmen sie weder antizipieren noch sich rasch genug darauf einstellen konnten. Es drängt sich eher ein Bild der Kontinuität als eines von Trendbrüchen auf. Die meisten Branchen (29) befinden sich schon seit 1960 auf der Schattenseite des Strukturwandels; nach 1973 sind sieben Branchen hinzugekommen. Zu den Verlierern des Strukturwandels gehören die Landwirtschaft und die Herstellung von Nahrungs- und Genußmitteln, die Anbieter von industriellen Vorprodukten mit wenigen Ausnahmen, die Hersteller von Verbrauchs- und Gebrauchsgütern, der Maschinen- und der Schiffbau, der gesamte Baubereich, der Handel sowie die traditionellen Verkehrszweige Eisenbahn und Schiffahrt sowie aus dem Dienstleistungssektor die in den privaten Haushalten beschäftigten Arbeitnehmer.

Freilich scheint sich die Position der Tabakverarbeitung, der NE-Metallindustrie, der Papierverarbeitung und des Maschinenbaus in den achtziger Jahren relativ stabilisiert zu haben, und der Kohlebergbau, die Chemische Industrie und die Gummiverarbeitung gehörten in diesen Jahren sogar zu den Gewinnern des Strukturwandels. Betrachtet man jedoch die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, dann läßt sich dieses Urteil nur für die Chemische Industrie und den Maschinenbau bestätigen, wo sich der Beschäftigungsrückgang deutlich verlangsamte und sich im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts hielt. Demgegenüber gab es eine Reihe von Wirtschaftszweigen, in denen sich die Lage gegenüber den siebziger Jahren deutlich verschlechtert hat, insbesondere in der Mineralölverarbeitung, in der Bauwirtschaft, in der Holzverarbeitung und bei den Herstellern von feinmechanischen und optischen Erzeugnissen sowie Uhren. Gemessen an der Entwicklung der Beschäftigung gehört hierzu auch der Einzelhandel.

Nur noch gut ¼ der Wachstumssektoren entfällt inzwischen auf Branchen des primären Sektors, des sekundären Sektors sowie auf die eng mit der Warenproduktion verbundenen Teile des tertiären Sektors; der übrige Bergbau — im wesentlichen die inländische Öl- und Erdgasförderung —, die Energieversorgungsunternehmen, die Verarbeiter von Kunststoffen, die Erzeuger von Zellstoff und Papier, die Hersteller von ADV-Geräten und von elektrotechnischen Erzeugnissen, die Anbieter von Automobilen und Flugzeugen sowie die Unternehmen des Straßen- und Luftverkehrs. Fast ¾ der Wachstumssektoren bestehen inzwischen aus den privaten und öffentlichen Anbietern von Dienstleistungen. Auch hier gibt es nur zwei „neue" Wachstumsbranchen, von denen nur der vom Verlagswesen, Publizistik, Rundfunk und Fernsehen bestimmte Bereich Bildung, Wissenschaft, Kultur und Verlagswesen eine nachhaltige Dynamik entfaltete und zusammen mit den Kreditinstituten, Versicherungen und dem Sektor der übrigen Dienstleistungen die Spitze der Wachstumshierarchie bildet.

Schaltet man kurzfristige zyklische Schwankungen der Produktion und der Beschäftigung aus, dann zeigt sich, daß sich in den siebziger und achtziger Jahren der Strukturwandel ständig verlangsamt hat und die Beschäftigungsstruktur inzwischen relativ robust ist. Vergleicht man die effektiven Nettofreisetzungen in den ehemals schrumpfenden Branchen mit den Zugängen in den Branchen mit zunehmender Beschäftigung, so wird sichtbar, daß die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung seit 1973 nicht mit einer Zunahme der Nettofreisetzungen zu erklären ist, sondern mit einer kontinuierlichen Abnahme der Nettozugänge. Damit bestätigt sich die in den vorangegangenen Strukturberichten formulierte These, daß Strukturprobleme seit 1973 nicht durch eine Zunahme der Zahl von Krisenbranchen, sondern durch die unzureichende Wahrnehmung von Expansionschancen entstanden sind.

Die Diagnose, daß der sektorale Strukturwandel durch eine stabile Richtung und ein langsameres Tempo gekennzeichnet ist, gibt allerdings keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob und in welchen Branchen sich in den siebziger und achtziger Jahren die Anpassung der Produktion und Beschäftigung an Veränderungen der inländischen Güternachfrage des Ressourcenangebots und der internationalen Arbeitsteilung verzögert hat und in welchen Branchen Anpassungsstaus aufgelöst wurden. Wenn bei funktionierendem Wettbewerb und Mobilität der Produktionsfaktoren erwartet werden kann, daß sich durch Strukturwandel Produktivitäts-, Rentabilitäts- und Lohnunterschiede angleichen, weisen größere Unterschiede auf Anpassungsstaus hin, die auch dann noch zu brancheninterner Anpassung oder zu Strukturwandel zwingen, wenn von den primären Bestimmungs-

faktoren (Änderungen der inländischen Güternachfrage, der Produktionstechnik und des Faktorangebots sowie der Wettbewerbsverhältnisse in der internationalen Arbeitsteilung) keine weiteren Impulse mehr auf Strukturveränderungen ausgehen.

Der empirische Befund bestätigt zunächst die Erwartung, daß die Produktivitäts- und Rentabilitätsunterschiede mit der Wachstumshierarchie der Branchen zusammenhängen. Allerdings gibt es ausgeprägte Ausnahmen; so gehören zu den Wachstumsbranchen auch produktivitäts- und rentabilitätsschwache Branchen wie das Gaststättengewerbe und die Wohnungsvermietung und zu den Schrumpfungsbranchen produktivitätsstarke Wirtschaftszweige wie der Kohlenbergbau und die Tabakverarbeitung. Der empirische Befund läßt zugleich darauf schließen, daß nicht nur nach 1973, sondern auch in den achtziger Jahren die Kräfte der Differenzierung stärker als die Tendenzen zur Angleichung waren. Hieraus ist zu folgern, daß sich der Anpassungsstau in den achtziger Jahren noch verstärkt hat.

Dies gilt sicher für jene Branchen, die nach 1973 unter Anpassungsdruck gerieten und im Jahre 1985 bei ungünstiger Ertragslage einen Produktivitätsrückstand aufweisen, nämlich das Baugewerbe, der Schiffbau und die Anbieter von Baustoffen sowie von Produkten aus Glas, Keramik, Holz und Stahl. Unter den traditionell produktivitätsschwachen Wirtschaftszweigen hat der Anpassungsstau in der Landwirtschaft und in der Bundesbahn noch zugenommen; im Ledergewerbe, in der Schiffahrt, im Einzelhandel und im Glasgewerbe drücken nach wie vor Überkapazitäten auf die Produktivität und Stabilität. In den Gießereien und im Textil- und Bekleidungsgewerbe hat sich immerhin die Rentabilität, wenn auch noch nicht die Produktivität, gebessert, und nur vier vormals produktivitäts- oder gewinnschwache Branchen (übriger Verkehr, Zellstoff- und Papiererzeugung, Gummiverarbeitung und NE-Metall-Erzeugung) sind Beispiele für eine nachhaltige Konsolidierung und Steigerung von Produktivität und Gewinn.

Der Anpassungsstau in den schrumpfenden Branchen bedeutet zum einen, daß Möglichkeiten für Realeinkommenssteigerungen bestehen, die freilich nur durch Strukturwandel und Expansion der anderen Branchen genutzt werden können, sofern es den betroffenen Branchen nicht gelingt, sich durch Verbesserung des Güterangebots Einkommenschancen zu schaffen. Zum anderen bedeutet der Anpassungsstau in schrumpfenden Branchen auch Zwang zum Strukturwandel, weil er sich sonst zum Teil in Arbeitslosigkeit auflösen würde. Bei den produktivitätsstarken Branchen sind die Fälle mit Differenzierung und mit Angleichung an den Branchendurchschnitt ausgewogener als bei den produktivitätsschwachen Branchen. In zahlreichen Branchen sind durch zunehmenden Anbieterwettbewerb, aber auch durch ungünstige Absatzentwicklung knappheitsbedingte Einkommen und Gewinne geschrumpft.

Ein großer Teil der produktivitätsstarken Branchen ist freilich durch eine hohe Regulierungsdichte und durch Mangel an Wettbewerb, insbesondere aus dem Ausland, gekennzeichnet. Dies gilt für Teile des Sektors der übrigen Dienstleistungen, für die Versicherungen, für den Kohlebergbau, für die Tabakverarbeitung sowie für das Gesundheitswesen einschließlich der Zulieferer der Chemischen Industrie und aus der Feinmechanik und Optik. Einkommen, die durch Behinderung des Marktzugangs geschützt sind, bedeuten aber gesamtwirtschaftlich eine unechte Produktivität, da der Mangel an Wettbewerb Expansionsmöglichkeiten ausschaltet. Marktzugangsbeschränkungen binden darüber hinaus kaufkräftige Nachfrage, die sonst in andere Sektoren geflossen wäre und dort die Produktivität erhöht hätte.

Subventionsbedingte Verzerrung

Bei der Identifizierung von Anpassungsstaus verdienen jene Branchen besondere Aufmerksamkeit, in denen die am Markt erzielten Arbeits- und Kapitaleinkommen durch Subventionen aufgestockt werden. Am stärksten ist der Einkommenseffekt und damit die Abhängigkeit von den Subventionen dort, wo der Staat gezielt die Einkommen der Arbeitnehmer und Kapitaleigner zu stabilisieren versucht, in der Landwirtschaft, im Kohlebergbau, in der Stahlindustrie, im Luft- und Raumfahrzeugbau sowie im Schiffbau. Auch die Bundesbahn ist insoweit einzubeziehen, wie sie über die Deckung der Gemeinlasten hinaus Zuschüsse zur Verlustabdeckung erhält. In vielen Branchen stabilisiert der Staat die Nachfrage zudem durch Behinderung der Importe oder der Substitutionskonkurrenz aus anderen Branchen und ersetzt damit fällige Subventionen durch Protektion. In den Bereichen Landwirtschaft, Stahlindustrie, aber auch in den unterdurchschnittlich subventionierten Branchen wie im Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe bringen die Subventionen somit das Ausmaß der Einkommensstabilisierung nicht voll zum Ausdruck. In Branchen wie dem Luftfahrzeugbau, Schiffbau und dem Kohlebergbau gleichen die Subventionen dagegen ganz oder teilweise die Differenz zwischen den Kosten der Branchen und den Konkurrenzpreisen aus. Das hohe Ausmaß von Branchenprotektion signalisiert somit ebenfalls Anpassungsstau und erklärt zum Teil, warum sich der sektorale Strukturwandel so stark verlangsamt hat.

Die sektoralen Lohnunterschiede sind zwar geringer als die sektoralen Produktivitätsunterschiede, haben aber gleichwohl ein erhebliches Ausmaß. Die Zunahme der sektoralen Lohnunterschiede in den siebziger und achtziger Jahren hat keine Parallele im Zeitraum zwischen 1960 und 1973. Damals blieb das Lohnniveau des industriellen Sektors im Durchschnitt und auch in den meisten Branchen stabil; es stieg in stark expandierenden Branchen und sank in einigen Schrumpfungsbranchen. Zwischen 1973 und 1985 war das Baugewerbe dagegen die einzige Branche, in der das Lohnniveau dem Rückgang der Beschäftigung folgte. Zudem verschob sich die sektorale Einkommensverteilung zugunsten von Branchen, in denen Großunternehmen stark vertreten sind und die Gewerkschaften einen großen Einfluß haben. Dies spricht für die Hypothese, daß sich mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit eine sektorale Segmentierung des Arbeitsmarktes herausgestellt hat, die den Strukturwandel erheblich behindert.

Neue Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels

Die Informationen über Richtungsänderungen und Tempo des Strukturwandels, über Ausmaß und Veränderung von sektoralen Produktivitäts- und Lohnkostenunterschieden oder über den Umfang der Subventionierung geben zwar Hinweise, aber keine eindeutigen Antworten auf die Frage, ob und inwieweit und an welcher Stelle Anpassungsdefizite im sektoralen Strukturwandel für die Verlangsamung der Einkommensexpansion und für die Arbeitslosigkeit verantwortlich sind.

Bei der Suche nach Anpassungsdefiziten im Strukturwandel ist zu berücksichtigen, daß die Wirtschaftspolitik in ihrem Bemühen, den Strukturwandel zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und Beschäftigung zu beschleunigen, zunehmend durch verteilungspolitische Restriktionen behindert wird. Hierbei handelt es sich vor allem um den dauerhaften Schutz von erworbenen Einkommenspositionen. Dieser gerät um so mehr mit den gesamtwirtschaftlichen Zielen in Konflikt, je stärker sich die „natürlichen" Mobilitätsbarrieren mit wachsendem Wohlstand, zunehmender beruflicher Spezialisierung und steigender Erwerbsbeteiligung der Ehefrauen erhöhen. Wenn sich die berufliche und regionale Mobilität als Produktionsfaktor verknappt, dann werden die vom Strukturwandel betroffenen Unternehmen und Arbeitskräfte von sich aus versuchen, die Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Strukturen zu verbessern, anstatt Einkommenschancen in anderen Branchen oder Regionen zu suchen. Damit tritt zunehmend der brancheninterne Strukturwandel an die Stelle von sektoralem Strukturwandel.

Der Beitrag der Drei-Sektoren-Hypothese zur Erklärung des Strukturwandels ist dann begrenzt. Schon in den sechziger und siebziger Jahren beschränkte sich die Verlagerung der Einkommensverwendung zugunsten von Dienstleistungen weitgehend auf die vom Staat bereitgestellten Bildungsleistungen, auf die von den gesetzlichen Krankenkassen finanzierten Gesundheitsausgaben und auf die Nutzung von Wohnungen. Die Nachfrage der privaten Haushalte nach anderen Dienstleistungen expandierte dagegen langsamer als die Ausgaben für Automobile und andere langlebige Gebrauchsgüter. Dies heißt nicht, daß sich die deutsche Wirtschaft noch nicht in der letzten Entwicklungsstufe befindet, sondern daß die Drei-Sektoren-Hypothese den Einfluß der Substitutionskonkurrenz auf den Strukturwandel unterschätzt. Insbesondere finden Substitutionsvorgänge zwischen privaten Haushalten und dem Unternehmenssektor statt, wie zum Beispiel die Begünstigung des Individualverkehrs zu Lasten des öffentlichen Verkehrs oder der Eigenproduktion der Haushalte auf Kosten des Handwerks. Hinzu kommt ein Wandel in der Struktur der Vorleistungsnachfrage, die nicht lediglich die Folge des Strukturwandels auf der Absatzseite ist. Im Unternehmenssektor konkurrieren in vertikaler Richtung die Anbieter der einzelnen Produktionsstufen um das Einkommen, das durch den Verkauf an die Endabnehmer erzielt wird. Gewinner im vertikalen Wettbewerb waren die Anbieter von Leistungen, die sich nicht so leicht wie der Energie- und Materialverbrauch einsparen lassen und die noch nicht in dem Ausmaß wie die manuellen Tätigkeiten der Fertigung auf Maschinen übertragen werden konnten, und die sich deshalb bei einer Ausweitung der Produktion als Engpaßfaktoren erwiesen. Dies veränderte innerhalb der Warenproduktion die Tätigkeitsstruktur zugunsten von tertiären Funktionen.

Auch ist zu berücksichtigen, zu welchen Teilen die Bevölkerung ihr Einkommen für Gegenwartskonsum und für die Bildung von Kapital zugunsten von zukünftigem Konsum ausgibt. Eine hohe Kapitalbildung begünstigt die Herstellung von Ausrüstungen und Bauten im sekundären Sektor. Die laufende Bildung von Vermögen nimmt jedoch im Vergleich zum Einkommen trendmäßig ab. Vor dem Hintergrund, daß seit den siebziger Jahren ein erhöhter Bedarf an Kapitalbildung besteht, wurde es in den letzten Strukturberichten auch nicht als Bestätigung der Drei-Sektoren-Hypothese, sondern als Fehlentwicklung gewertet, daß der Strukturwandel seit den siebziger Jahren auch zu Lasten der Produktion von Investitionsgütern ging.

Zwar schien es zunächst, als ob sich der Strukturwandel zu Lasten von Gütern aus der Warenproduktion deutlich verlangsamt hätte. Der Anteil der Käufe von Gütern aus dem primären und sekundären Sektor am Bruttoinlandsprodukt ging von 60 v. H. im Jahre 1973 bis Ende der siebziger Jahre nur auf 58,5 v. H. zurück. Bis Mitte der achtziger Jahre beschleunigte sich jedoch dieser Rückgang auf 54,5 v. H. Die besonders durch den Investitionsrückgang bewirkten relativen Verluste des sekundären Sektors wurden nicht durch entsprechende Gewinne im Dienstleistungsbereich ausgeglichen. Diese Lücke wurde ebenso wie die zwischen dem inländischen Kapitalangebot und der inländischen Realkapitalbildung durch eine gegenläufige Entwicklung im Außenhandel ausgeglichen. Da die hohen außenwirtschaftlichen Überschüsse sich wahrscheinlich als vorübergehende Erscheinung ausweisen, könnten bei ihrer Rückbildung bislang verdeckte Strukturprobleme auftreten.

Produktivitätsentwicklung und Strukturwandel

Die ständige Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts läßt vermuten, daß im gleichen Maße auch dessen strukturprägende Wirkung nachgelassen hat. Zum einen bremst die Verringerung der Realeinkommensexpansion den Wandel der Nachfragestruktur zugunsten von Gütern mit hoher Einkommenselastizität. Zum anderen verringern sich die Impulse, die der Strukturwandel durch absatzfördernde Kostensenkungen oder durch Freisetzungen von Arbeitskräften erhält. Gegen diese Vermutung kann eingewandt werden, daß die Bedeutung der freisetzenden Produktivitätsfortschritte in dem Maße zugenommen hat, wie die Unternehmen ihre Absatzaussichten pessimistischer einschätzen und die Flexibilität abgenommen hat. Hinzu kommt, daß sich der Produktivitätsfortschritt nicht in allen Branchen gleichmäßig verringert hat. Die Kontroverse, ob der Produktivitätsfortschritt im Hinblick auf die Arbeitskräfte freisetzend wirkt oder eher positive Beschäftigungseffekte hat, läßt sich durch einen Vergleich der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Pro-

duktion sowie der Beschäftigung im Branchenquerschnitt überprüfen. Regressionsanalysen für Zeiträume zwischen 1961 und 1985 bestätigen eindeutig die letztere Hypothese.

Hinter dem Branchendurchschnitt verbergen sich jedoch große Unterschiede, und das Muster des sektoralen Produktivitätsfortschritts hat sich im Zeitablauf deutlich verändert. Die wesentliche Änderung besteht darin, daß die Anzahl solcher Branchen kleiner geworden ist, die bei überdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung und sinkenden relativen Preisen aufgrund hoher Produktionssteigerungen eine überdurchschnittliche Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung verwirklichen konnten. Im Zeitraum zwischen 1973 und 1985 gehörten nur noch die Kunststoffverarbeitung und die Bundespost zu dieser Kategorie. Von den übrigen zehn Wachstumsbranchen mit überdurchschnittlicher Einkommens- und Beschäftigungsexpansion erhöhte sich die Produktivität im übrigen Verkehr nur in durchschnittlichem und im Luft- und Raumfahrzeugbau in unterdurchschnittlichem Ausmaß; die Automobilindustrie steigerte ihre Einkommen bei überdurchschnittlichem, Banken und Versicherungen bei mittlerer und die Energiewirtschaft, die sonstigen Dienstleistungsunternehmen, die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie die Gebietskörperschaften bei unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung auch durch Anhebung der relativen Preise. Der Vergleich zwischen den beiden Zeiträumen 1961 bis 1973 und 1973 bis 1985 veranschaulicht auch, daß sich in Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsanstieg, die ständig vom Strukturwandel begünstigt sind, der relative Produktivitätsfortschritt beschleunigt, zum Beispiel in der Automobilindustrie, bei den Banken oder bei den sonstigen Dienstleistungsunternehmen. Insbesondere hat sich im Dienstleistungsangebot das Verhältnis zwischen Mengen- und Preisentwicklung stetig zugunsten der Mengenentwicklung verschoben. Dieser Prozeß ist allerdings, wie das Beispiel des Versicherungsgewerbes zeigt, durch Mangel an Wettbewerb gefährdet.

Der Einfluß des Produktivitätsfortschritts auf den Strukturwandel verringert sich auch insoweit, als die Unternehmen in den warenproduzierenden Branchen in geringerem Maße versuchen, ihre Märkte oder Marktanteile durch eine aggressive Preispolitik über die Absatzmengen auszuweiten. In den sechziger Jahren gehörten zum Beispiel der Maschinenbau und das Ausbaugewerbe zu den Wachstumsbranchen, die bei geringen Produktivitätsfortschritten und unterdurchschnittlicher Produktionsentwicklung ihre Wertschöpfung durch Anhebung der relativen Preise erhöhen konnten. Zum Teil bieten solche Branchen Produkte an, bei denen das Produktivitätspotential aus technischen Gründen oder wegen der Kundenanforderung gering ist. Zum Teil suchen die Unternehmen aber auch bewußt nach Marktsegmenten, in denen die Anbieterkonkurrenz gering und die Nachfrage wenig preiselastisch ist. Für den Unternehmenssektor als ganzes ist freilich der Versuch, die Wertschöpfung durch Ausweichen auf Märkte mit wenig preisreagibler Nachfrage zu steigern, ohnehin nur gegenüber dem Ausland durchsetzbar, und dies auch nur, wenn Wettbewerbsvorsprünge durch ständige Produktinnovation aufrechterhalten werden können. Die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts kann aber nicht mit einer Verlagerung von Prozeßinnovationen zu Produktinnovationen erklärt werden, soweit die Abnehmer ebenfalls Unternehmen sind. Bei diesen finden Produktinnovationen nur Anklang, wenn sie ihre Wertschöpfung steigern.

Strukturwandel und Kapitaleinsatz

Da die Investitionsquote nach ihrem Rückgang zu Beginn der siebziger Jahre trendmäßig nicht weiter gesunken ist, läßt sich die fortschreitende Verlangsamung des Produktivitätsanstiegs nicht auf die unzureichende Investitionstätigkeit zurückführen. Auch gibt es noch kaum Anzeichen für kapitalsparenden technischen Fortschritt. Zwar lassen sich Branchen identifizieren, in denen die Kapitalnutzung je Produkteinheit gesunken ist. Die wenigen Fälle, in denen sich kapitalsparender technischer Fortschritt nachweisen läßt, lassen sich jedoch nicht als Vorboten einer allgemeinen Tendenz interpretieren. Das Ausbleiben einer nachhaltigen Investitionsdynamik läßt sich also nicht auf einen Rückgang des Kapitalbedarfs zurückführen, sondern ist damit zu erklären, daß bei steigender Abschreibungsquote die Nettoinvestitionsquote zurückgegangen ist.

Strukturwandel und die Nachfrage nach Arbeitskräften

Der sektorale Strukturwandel bringt stets Friktionen mit sich, wenn durch die Änderung der Angebotsstruktur oder des technischen Fortschritts Qualifikationen entwertet und neue Qualifikationen gefordert werden. Eine dieser Ursachen von Friktionen ist die Branchengebundenheit von Berufen, die in Schrumpfungsbranchen die Anpassung erschweren. Dieser Faktor hat freilich in dem Maße an Bedeutung verloren, wie sich die Tätigkeitsstruktur innerhalb der Branchen des warenproduzierenden Gewerbes zugunsten von branchenungebundenen Tätigkeiten veränderte. Ein Rückgang des Anteils der Fertigungsberufe engt jedoch den Spielraum für Produktivitätsfortschritte ein. Nach der Regel, daß Ressourcenengpässe Rationalisierungsbemühungen hervorrufen, werden allerdings auch für tertiäre Tätigkeiten Produktivitätsspielräume geschaffen. Dies verstärkt innerhalb der Branchen den Wandel der Arbeitsplatzstruktur zu Lasten von Arbeitskräften mit einfacher Qualifikation. Im letzten HWWA-Strukturbericht wurde dieser Prozeß durch eine Aufgliederung der Arbeitskräfte in der Industrie nach drei Qualifikationsgruppen belegt. Es war zu erwarten, daß sich gerade in der Industrie die Tendenz zur Höherqualifizierung fortsetzt und auch die mittleren Qualifikationsgruppen ergreift; denn zum einen herrscht dort starker Wettbewerb, insbesondere gegenüber Niedriglohnländern, und zum anderen ist das Lohnniveau im Vergleich zu den anderen Sektoren gestiegen.

Die Entwicklung von 1980 bis 1986 bestätigt diese Erwartung nur teilweise. Von dem Beschäftigungsrückgang wurde vor allem die mittlere Qualifikations-

gruppe betroffen. Der Beschäftigungsrückgang der unteren Qualifikationsgruppe verlangsamte sich jedoch deutlich. Darüber hinaus ist der Anteil der Gruppe der Höherqualifizierten nicht mehr so stark angestiegen.

Die anhaltende Erhöhung der Lohnrelationen zugunsten der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe und zu Lasten derjenigen in den übrigen Wirtschaftsbereichen scheint damit nicht durch eine Verbesserung der Qualifikationsrelationen gerechtfertigt zu sein. Der Blick auf die sektoralen Lohnunterschiede zeigt, daß die historisch gewachsenen Abstufungen zwischen den Branchen ungeachtet der sektoralen Entwicklungsunterschiede über lange Zeit Bestand haben. Noch starrer als die sektoralen Verdienstunterschiede sind die Relationen innerhalb der Branchen. Wenn es überhaupt Veränderungen in den Branchen gab, dann zeigten sie bei den Arbeitern eher in Richtung Nivellierung und bei den Angestellten in Richtung Differenzierung. Damit bestätigt es sich, daß zwischen den Arbeitsmärkten des Verarbeitenden Gewerbes und denen der übrigen Sektoren eine ausgeprägte Dichotomie besteht, die einen beschäftigungsfördernden Strukturwandel behindert.

Neue Entwicklungen in der internationalen Arbeitsteilung

Die achtziger Jahre sind für die Bundesrepublik Deutschland durch eine außerordentlich starke außenwirtschaftliche Expansion gekennzeichnet. Die nominale Exportquote der deutschen Wirtschaft ist von 28,4 v. H. (1980) auf 32,8 v. H. (1986) gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist die Importquote von 28,6 auf 27,2 v. H. gefallen. Diese Entwicklung dürfte entscheidend dazu beigetragen haben, daß der Anteil der Verarbeitenden Industrie am Bruttosozialprodukt sich bei ca. 34 v. H. stabilisiert hat, nachdem er in den siebziger Jahren kräftig gefallen war. Begünstigt durch die reale Abwertung der DM und einen zyklisch bedingten Nachfragesog aus dem Ausland (insbesondere aus den Vereinigten Staaten) haben die Unternehmen der Verarbeitenden Industrie den Export erheblich mehr gesteigert als den Inlandsabsatz. Gleichzeitig hat sich freilich der Einfluß des Außenhandels auf die Branchenstruktur dieses Sektors abgeschwächt, denn die Abwertung hat in erster Linie jenen Branchen genutzt, deren Produkte sich im internationalen Wettbewerb überwiegend durch den Preis behaupten müssen. Eine Verbilligung des deutschen Angebots auf den internationalen Märkten durch den Wechselkurs hemmte daher den unter „normalen" Bedingungen durch den Außenhandel verursachten Wandel der Branchenstruktur.

Der Einfluß der Wechselkurse auf die Branchenstruktur wird jedoch durch eine veränderte Grundtendenz im Außenhandel überlagert. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß sich die Branchenstrukturen der Handelsströme weltweit angleichen und infolgedessen die Branchengrenzen in der internationalen Arbeitsteilung an Bedeutung verlieren. Die Handelspartner spezialisieren sich immer weniger entlang der überkommenen Branchengrenzen und finden immer mehr Möglichkeiten einer vorteilhaften Spezialisierung innerhalb dieser Grenzen. Der wachsende intraindustrielle Handel verschärft den Strukturwandel in den Branchen und drängt traditionelle Exportbereiche zurück. Dies gilt insbesondere für den Handel mit den westeuropäischen Ländern. Verglichen mit diesem „Nahhandel" folgt der „Fernhandel" zwischen den wirtschaftlichen Gravitationszentren in Nordamerika, Westeuropa und Ostasien noch eher einer Spezialisierung nach Branchen, wobei sich freilich im Industriegüterexport und -import der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem zweitwichtigsten außereuropäischen Handelspartner — Japan — die Branchenstrukturen merklich einander annähern. Eine Tendenz zur Angleichung der Branchenstrukturen im deutsch-amerikanischen Handel ist nicht zu erkennen.

Schwächen der deutschen Exportstruktur

Das Verarbeitende Gewerbe in der Bundesrepublik Deutschland hat in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts seine Führungsstellung am Weltmarkt eingebüßt. Insbesondere ist bedenklich, da mit Realeinkommenseinbußen verbunden, wenn ein hochentwickeltes Land wie die Bundesrepublik Deutschland dadurch Marktanteile verliert, daß seine Exporteure auf den wachsenden Märkten der Welt unterrepräsentiert sind. Auch zeigen sich Probleme im Hochtechnologiehandel. Bei den Gütern der Spitzentechnologie ist die Bundesrepublik Deutschland Nettoimporteur. Das Handelsdefizit ist in den achtziger Jahren angestiegen. Bei den Gütern der gehobenen Technologie ist die Bundesrepublik Deutschland zwar Nettoexporteur, der Aktivsaldo ist jedoch relativ bescheiden; klare komparative Vorteile sind nicht zu erkennen.

Neue Entwicklungen auf der Absatzseite

Das Nachfrageverhalten der Verbraucher ist in den achtziger Jahren zunächst einmal durch relativ stabile Trends gekennzeichnet: Relativer Rückgang der Ausgaben für Nahrungsmittel und für Verbrauchsgüter; überdurchschnittlich steigende Energieausgaben; stark schwankende, aber trendmäßig überproportional steigende Nachfrage nach Automobilen; zunehmendes Gewicht der Wohnungsnutzung, der Dienste von Post, Banken und Versicherungen im Verbrauchsbudget; und ein abnehmendes Gewicht der Nachfrage nach Leistungen des Verkehrs und des Gaststättengewerbes. Es gibt jedoch seit Anfang der achtziger Jahre bei den langlebigen Gebrauchsgütern und Auslandsreisen, die bis dahin durch eine hohe Einkommenselastizität geprägt waren, auch einen Trendbruch. Dieser ist freilich nur in geringem Maße den Anbietern von marktmäßigen Dienstleistungen zugute gekommen. Hauptnutznießer waren die Anbieter, die die Qualitätskomponente ihrer Produkte verstärkten und/oder neue Produkte entwickeln konnten.

Eine der wichtigsten Richtungsänderungen während der achtziger Jahre besteht darin, daß zumindest vorübergehend das Gesetz von den wachsenden Staatsausgaben außer Kraft gesetzt wurde. Während der

sechziger und auch noch in den siebziger Jahren expandierte das staatliche Leistungsangebot stark, und zwar nicht bei echten Kollektivgütern, sondern bei öffentlichen Leistungen für den Individualverbrauch der privaten Haushalte, die im Prinzip auch Privatunternehmen anbieten würden und dies zum Teil auch tun.

In den siebziger Jahren beispielsweise hatte der Staat zunächst durch die Öffnung der gesetzlichen Krankenkassen die privaten Anbieter von Versicherungsleistungen verdrängt. Seitdem hat sich durch die zunehmende Kostenbeteiligung der Versicherten an ihren Gesundheitsausgaben und durch die Abwanderung von den gesetzlichen zu den privaten Krankenversicherungen der Anteil der privaten wieder erhöht.

Substitutionsbeziehungen bestehen auch bei der Alterssicherung. Allerdings hat es der Staat versäumt, durch Öffnung der Versicherungsmärkte den Wettbewerb um ein vielfältiges und preisgünstiges Angebot zu fördern. Auch auf anderen Gebieten sind Ansätze, durch Deregulierung Einkommens- und Beschäftigungschancen zu mobilisieren, ungenutzt geblieben. Ein Beispiel für die Behinderung des Strukturwandels durch staatliche Regelungen ist der Telekommunikationssektor.

Die Regulierung des Bereichs Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland führt zu einer verminderten Wettbewerbsfähigkeit der Telekommunikationsindustrie, zu einer Benachteiligung der anwendenden Unternehmen im internationalen Wettbewerb und zu einem geringen Diensteangebot für die privaten Haushalte. Das Wachstum dieses Bereichs und der dadurch induzierte Strukturwandel werden beeinträchtigt. Die Behinderung von Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit kann nur beseitigt werden, wenn sich die Gebühren für Dienste und Informationsübertragung an den jeweiligen Kosten orientieren und neue Dienste ohne lange Verzögerung eingeführt werden können.

Zwischen Effizienz- und Verteilungszielen

Der Staatssektor beansprucht nach wie vor einen erheblichen Teil des Bruttosozialprodukts. Die Staatsquote ist zwar zurückgegangen. Dies gilt jedoch nicht im gleichen Maße für die Abgabenquote. Ein entscheidender Impuls zur Freisetzung bisher kollektiv genutzter Ressourcen zugunsten privater Verwendung fehlt noch. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist von der für 1990 beschlossenen Steuerreform zu erwarten. Wenn diese Reform aber tatsächlich den von ihr erwarteten Erfolg bringen soll, muß sie von der Beseitigung weiterer Verkrustungen begleitet werden, die bisher einer effizienten Steuerung des Wirtschaftsgeschehens durch den Markt entgegenstehen. Zum einen werden private Aktivitäten durch zahlreiche Regulierungen behindert, zum anderen muß endlich energisch der Subventionsabbau im Unternehmensbereich angepackt werden, denn die vielen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die trotz gegenteiliger Absichtserklärungen in den letzten Jahren immer weiter zugenommen haben, stellen ein erhebliches Hindernis für den Strukturwandel dar. Eine entsprechende Politik sieht sich aber sehr schnell mit der Tatsache konfrontiert, daß die Subventionen in der Regel Teil größerer Regulierungssysteme sind, die zunächst aufgebrochen und neu organisiert werden müssen. Dabei wird man bei manchen Branchen und in manchen Regionen nicht umhin können, zur Vermeidung starker Friktionen verteilungs- und sozialpolitische Maßnahmen zu finanzieren. Solange dadurch nicht neue Diskriminierungen und neue Regulierungssysteme entstehen, wird die Gesellschaft diese Belastungen vorübergehend als Preis für eine verfehlte Strukturpolitik tragen müssen, wenn ihr der weit höhere Preis zunehmender Verzerrungen durch subventionsbedingte Verhinderung des Strukturwandels erspart bleiben soll.

Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1987 des Ifo — Institut für Wirtschaftsforschung, München

I. Signale für den Strukturwandel

Weltwirtschaftliches Umfeld

1*. Die Periode der Instabilitäten seit 1973 hat zu einer Verringerung des Wachstums der Weltwirtschaft geführt. Zwar stellten die Schwankungen im Ölpreis und in den Wechselkursen Verschiebungen in den Preisrelationen dar, welche an sich nur eine veränderte Zusammensetzung der Nachfrage nach Waren und Diensten sowie eine Umschichtung der Nachfrage nach Regionen nach sich ziehen. Aus zwei Gründen ergaben sich aber hieraus dämpfende Momente für die Expansion der Weltwirtschaft, die über Wachstumsverluste aus Anpassungsfriktionen hinausgingen:

— Insbesondere die Ölpreisschübe verschärften die hausgemachten inflationären Spannungen in den Industrieländern und bewirkte, daß die notwendige Inflationsbekämpfung durch die Geldpolitik höhere Einbußen an Wachstum und Beschäftigung nach sich zog.

— Durch die massiven Veränderungen in wichtigen relativen Preisen, die gerade wegen ihres Umfangs die Verläßlichkeit der Preissignale in Frage stellte, hat sich das Investitionsrisiko erhöht.

Das verminderte Wachstum der Weltwirtschaft verringerte — je nach Wechselkursphase in unterschiedli-

chem Maße — die Exportchancen der deutschen Wirtschaft. Im Trend flachte sich die Wachstumsrate der deutschen Ausfuhren von real 5 bis 6 v. H. Anfang der 70er Jahre auf derzeit 3 v. H. ab.

2*. Trotz erfolgreicher Inflationsbekämpfung ist in den 80er Jahren keine größere Stabilität im weltwirtschaftlichen Umfeld eingetreten. Belastend wirkt sich eine Hypothek aus Fehlentwicklungen in der Vergangenheit aus, nämlich die Überschuldung einer Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländer. Die ausgeprägte Verschlechterung der Terms of Trade der Entwicklungsländer verhinderte bisher trotz Importdrosselung und gesunkener Zinsen einen ins Gewicht fallenden Abbau der Belastung dieser Länder aus dem Schuldendienst. Nach wie vor gilt es durch Umschuldungsaktionen und „fresh money" Schlimmeres zu verhüten.

Ein noch größeres Problem stellen die massiven Handelsungleichgewichte dar, zu denen die unzureichende Koordination der Wirtschaftspolitik zwischen den Industrieländern beigetragen hat. Von den riesigen Defiziten der Vereinigten Staaten in der Leistungsbilanz und im Staatshaushalt gehen erhebliche Risiken für die Weltkonjunktur, die Freiheit des Welthandels und den Wert des US-Dollars aus. Hierdurch wird die mittelfristige Perspektive für die deutsche Wirtschaft belastet.

Staatliche Rahmensetzung

3*. Zwischen 1970 und 1980 hat sich die Staatsquote — gemessen am konjunkturbereinigten Anteil der Ausgaben am Bruttosozialprodukt — von 40 v. H. auf 50 v. H. erhöht. Bereits vor dem Regierungswechsel Ende 1982 trat eine Umkehr dieses Trends ein: der Staatsverbrauch und die Hilfen für Unternehmen wuchsen konjunkturbereinigt langsamer als das Sozialprodukt; die staatlichen Investitionen fielen absolut.

Nach 1982 wurde dann die Expansion der sozialen Leistungen ebenfalls so weit abgebremst, daß auch diese Ausgabenkategorie hinter dem Wachstum des Sozialprodukts zurückblieb. Die Dämpfung der Ausgabenexpansion wurde damit so stark, daß nicht nur das Finanzierungsdefizit des Staates deutlich abnahm. Zusätzlich konnte sowohl die Steuerbelastung als auch die Belastung mit Sozialabgaben reduziert werden. Die politisch gewollte Rückbildung der Einflußnahme des Staates auf die Einkommensverwendung ist demnach in Gang gekommen.

4*. Der Erfolg bei der Rückführung der Staatsquote bedeutet nicht, daß sich der Staat auch aus der Beeinflussung der sektoralen Allokation der Produktionsfaktoren zurückgezogen hat. Im Gegenteil: Nach den Kürzungen zu Anfang der 80er Jahre haben die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Unternehmen wieder kräftig zugenommen. Rasant angestiegen sind insbesondere die Hilfen für die Landwirtschaft. Trotz der Bemühungen auf EG-Ebene um eine Senkung sind die Ausgaben im Zusammenhang mit den Marktordnungen weiter deutlich gestiegen. Dies hinderte die nationale Agrarpolitik nicht daran, auf die europäischen Sparbemühungen mit einer massiven Ausweitung der nationalen Unterstützung zu reagieren.

Die staatliche Investitionsförderung konzentriert sich — gemessen an der insgesamt bewirkten Senkung des Kapitalnutzungspreises für die Unternehmen — auf Bereiche, die zur allgemeinen Daseinsfürsorge zählen und staatlich reguliert sind. Die überdurchschnittlich geförderten Branchen stehen häufig auf der Schattenseite des Strukturwandels. Die Investitionsförderung weist damit eine ausgeprägte strukturerhaltende Komponente auf.

Preise der Produktionsfaktoren

5*. Bis 1986 war der relative Ölpreis — bezogen auf den Preis der Kapitalnutzung — wieder auf das Niveau Mitte der 70er Jahre gesunken. Energiesparinvestitionen lohnen kaum mehr.

Die relative Verteuerung der Arbeit im Vergleich zum Produktionsfaktor Kapital folgt seit Mitte der 70er Jahre einem deutlich flacheren Trend. Hierzu hat einmal der geringere Anstieg der Nominallöhne beigetragen. Zum anderen machte sich das relativ hohe Zinsniveau in der ersten Hälfte der 80er Jahre bemerkbar. Durch Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde der relative Preis der Arbeit zwischen 1976 und 1986 insgesamt um 10 v. H. verteuert. Die „politisch" herbeigeführte Verteuerung fällt bei einem Anstieg des relativen Faktorpreises von insgesamt 35 v. H. durchaus ins Gewicht und ist unter dem Arbeitsmarktaspekt problematisch.

In sektoraler Hinsicht weisen die Löhne eine ausgeprägte Differenzierung auf. Sie geht über die Unterschiede in der Qualifikation der Beschäftigten der verschiedenen Wirtschaftszweige hinaus. Zwischen 1973 und 1986 blieben die Löhne im öffentlichen Dienst relativ zurück. Die öffentlich Bediensteten haben also in der Phase erhöhter Arbeitslosigkeit einen Preis für die größere Sicherheit der Arbeitsplätze entrichten müssen. In den hochsubventionierten Wirtschaftszweigen ist bei den Löhnen keine relative Absenkung zu beobachten.

II. Reaktionen in der Nachfrage

Investitionsnachfrage bleibt verhalten

6*. Die Wirtschaftspolitik war seit 1982 darauf ausgerichtet, die Ertragskraft der Unternehmen zu stärken. Durch die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Sachkapitalrendite und der Rendite von Finanzanlagen sollte die Investitionstätigkeit der Wirtschaft angeregt werden.

Sowohl der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen an der Brutto-Wertschöpfung als auch die Rendite des eingesetzten Kapitals ist im Unternehmenssektor nach 1982 deutlich gestiegen. Die Investitionsneigung der Unternehmen hat sich aber — gemessen an der Investitionsquote — nicht verbessert. Dies lag einmal an der Massierung nega-

tiver Momente für den Wohnungsbau (u. a. hohe Realzinsen). Zum anderen ist es nicht gelungen, die mittel- und längerfristigen Absatzerwartungen der Unternehmen auf breiter Front zu verbessern. Die stets gespaltene Konjunktur hat eine durchgreifende Aufhellung der mittelfristigen Perspektive verhindert. Derzeit belasten die Risiken im weltwirtschaftlichen Umfeld die längerfristigen Absatzerwartungen.

Privater Verbrauch unter dem Einfluß der Terms-of-Trade Veränderungen

7*. Das Wachstum des verfügbaren Realeinkommens der Privaten Haushalte flachte sich bereits in den siebziger Jahren deutlich ab. Der zweite Ölpreisschub, die Abwertung der D-Mark, die negativen Beschäftigungseffekte der restriktiven Geldpolitik sowie die Kürzungen bei den Sozialleistungen bremsten die Zunahme der Pro-Kopf-Einkommen der Privaten Haushalte nach 1980 nochmals stark ab. Unter Einbeziehung des kräftigen Zuwachses, der aus der Verbesserung der Terms-of-Trade (DM-Aufwertung, Ölpreisrückgang) resultierte, lag das verfügbare Realeinkommen pro Kopf 1986 nur um 7 v. H. über dem Niveau von 1980. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Zunahme um 1,2 v. H.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die starke Zunahme der Entnahmen aus Gewinn- und Vermögenseinkommen zogen deutliche Veränderungen im Gewicht der Einkommensquellen der Privaten Haushalte nach sich.

8*. Die dargestellten Veränderungen führten zu einer Trendumkehr in der Sparquote der Privaten Haushalte. Zu dem Rückgang der Sparquote nach 1974 trug sowohl die verminderte Zunahme der Realeinkommen als auch die Umschichtung der Einkommensquellen bei. Die Verschiebung zugunsten übertragener Einkommen hat wegen der niedrigeren Sparquote der Empfänger von Sozialleistungen negativ auf die durchschnittliche Sparquote gewirkt.

Nicht gelitten hat die Liebe zum Auto, zu Reisen in ferne Länder und zur aktiven Freizeitgestaltung. Die Ausgaben der privaten Haushalte für Verkehrszwecke, persönlicher Ausstattung und Auslandsreisen wuchsen real trotz einer relativen Verteuerung in den 80er Jahren weiterhin überdurchschnittlich. Um so stärker traf die Verknappung beim verfügbaren Einkommen die Nachfrage nach Möbeln sowie — in abgeschwächter Form — nach Schuhen, Textilien und Bekleidung. Insgesamt betrachtet, erwies sich das Wandlungsmuster in der Ausgabenstruktur der Privaten Haushalte als relativ robust gegenüber der verminderten Expansion der Realeinkommen.

III. Wandel in der Produktion und im Faktoreinsatz

Konsequenzen für die Produktionsstruktur

9*. Die verschlechterten Wachstumsbedingungen nach 1973 haben in fast allen Zweigen der deutschen Wirtschaft die Expansion der Produktion deutlich gebremst. Wegen der national wie international besonders starken Dämpfung der Investitionsnachfrage wurden jedoch die Investitionsgüter produzierenden Wirtschaftszweige in besonderem Maße getroffen. In den 80er Jahren verschaffte zwar die unterbewertete D-Mark den Produzenten von Ausrüstungsgütern zusätzliche Absatzmöglichkeiten. Das Baugewerbe und der Stahl- und Leichtmetallbau bekamen die verschlechterten Rahmenbedingungen dann erst in vollem Umfang zu spüren.

Bei den konsumabhängigen Zweigen behaupteten sich die Bereiche mit einkommensunelastischer Nachfrage erwartungsgemäß relativ gut. In der Konkurrenz um das verringerte frei verfügbare Einkommen der Europäer siegte der Straßenfahrzeugbau und konnte die Produktion in den 80er Jahren überdurchschnittlich ausweiten. Die Möbelindustrie mußte dagegen massive Produktionseinschränkungen hinnehmen.

10*. Die Erzeuger von Produkten auf Ölbasis und die Energieproduzenten waren nicht nur von dem verringerten Wachstum in den Abnehmerindustrien und im Endverbrauch betroffen. Durch die relative Verteuerung von Öl- und Energie hatten sie ein zusätzliches Handikap. Sie zählen deshalb zu den Wirtschaftszweigen mit den stärksten Wachstumseinbußen nach 1973.

Wegen der deutlich verminderten Expansion im Verarbeitenden Gewerbe hatten auch die warenabhängigen Dienstleistungen des Handels und Verkehrs verminderte Wachstumsraten zu verzeichnen. Auch die Bank- und Versicherungsdienste mußten sich nach 1973 aus der Gruppe der kräftig wachsenden Wirtschaftszweige verabschieden. Nur die Deutsche Bundespost blieb auf dem Wachstumspfad der 60er Jahre.

Entwicklung der Arbeitsplätze

11*. Der Rückgang in der Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1973 und 1986 um über 1,1 Mio. Personen ist maßgeblich darauf zurückzuführen, daß die Investitionsgüter produzierenden Zweige, das Baugewerbe und Herstellung von dauerhaften Konsumgütern im Gegensatz zu den 60er Jahren als arbeitsplatzschaffende Bereiche ausgefallen sind. In der Herstellung dieser Güter, auf die die deutsche Wirtschaft spezialisiert ist, gingen statt dessen rund 950 000 Beschäftigte verloren. Zusammen mit den vorgelagerten Zweigen „Baustoffe, Metallprodukte" beträgt der Verlust sogar fast 1,4 Mio. Erwerbstätige. Während in der Periode 1974—1980 die Ausrüstungsgüter produzierenden Zweige stärker zu dem Rückgang in der Beschäftigung beigetragen haben, verlagerte sich der Beschäftigungsabbau in den 80er Jahren auf das Baugewerbe und die konsumabhängigen Zweige.

12*. In den Dienstleistungszweigen stieg die Zahl der Erwerbstätigen weiter an, wenn auch zum Teil mit vermindertem Expansionstempo. Dies gilt insbesondere für den warenabhängigen Handels- und Verkehrsbereich sowie die Kreditinstitute und die Versicherungen. Im Gesundheits- und Veterinärwesen, im Bereich Bildung, Wissenschaft und in den übrigen

Dienstleistungen hat dagegen sowohl die Zahl der Selbständigen als auch die Zahl der abhängig Beschäftigten stärker zugenommen als in den 60er Jahren. Im privaten Gesundheitswesen hat sich allerdings unter dem Einfluß der Kostendämpfungsbemühungen die Beschäftigungsexpansion in den 80er Jahren abgeflacht.

Angesichts leerer Kassen konnte auch die Zahl der Staatsbediensteten wesentlich weniger ausgeweitet werden. Die stärkere Zunahme der Beschäftigung bei den Organisationen ohne Erwerbscharakter hängt zum Teil mit der Verlagerung von Aufgaben vom Staat auf diesen Bereich zusammen.

13*. Die Elastizität der Nachfrage nach Arbeit in bezug auf Reallohnänderungen hat sich in den 80er Jahren deutlich vermindert. Dies gilt für alle Wirtschaftszweige, für die ein signifikanter Einfluß der Reallöhne bestand.

Offensichtlich sind die Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen nicht von einer so starken Verlangsamung im Reallohnanstieg ausgegangen wie er tatsächlich eingetreten ist bzw. haben ihn in diesem Ausmaß nicht als dauerhaft erachtet. Diese Remanenz der Erwartungen ist häufig zu beobachten. Wegen der Verzögerungen in der Anpassung der Erwartungen an veränderte Rahmenbedingungen muß mit längeren Zeiträumen gerechnet werden, bis veränderte Trends in den Faktorpreisrelationen stärker auf den Faktoreinsatz durchschlagen.

Kapitaleinsatz

14*. In den 80er Jahren ergeben sich klare Konturen beim sektoralen Kapitaleinsatz. Im Verarbeitenden Gewerbe wird nur mehr der Kapitalstock für die Herstellung von Ausrüstungsgütern und von dauerhaften Konsumgütern (nur Straßenfahrzeuge und feinmechanisch-optische Erzeugnisse) deutlich ausgebaut. Ein vergleichbar hohes Wachstum des Kapitalstocks weist sonst nur die Kunststoffverarbeitung auf, welche Zulieferer des expandierenden Industriekomplexes ist.

In einer Reihe von Dienstleistungszweigen wurde der Kapitalstock ebenfalls kräftig ausgeweitet. Die Spitzenposition im Wachstum nehmen dabei die Sonstigen Dienstleistungen noch vor der Deutschen Bundespost und den Kreditinstituten und Versicherungen ein.

15*. Beim Gros der Wirtschaftszweige hat sich nach 1973 das Tempo des Anstiegs der Kapitalintensität (Kapitalstock pro Vollzeiterwerbstätigen) abgeflacht. Die nachlassende Kapitalintensivierung auf breiter Front muß im Zusammenhang mit den verschlechterten Investitionsbedingungen gesehen werden. Eine gewisse Rolle dürfte jedoch auch der verringerte Anstieg der Löhne im Vergleich zum Kapitalnutzungspreis gespielt haben. Zwar stiegen nach Erhebungsergebnissen die Kosten eines neu geschaffenen Arbeitsplatzes (marginale Kapitalintensität) in den 80er Jahren auf 230 000 DM pro neuem Arbeitsplatz im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes an. Bei einer Reihe von Industriebranchen lag die marginale Kapitalintensität aber 1985 nicht mehr so stark über der durchschnittlichen Kapitalintensität wie 1981.

V. Trends in der Produktivitätsentwicklung

16*. Der Eintritt in eine Phase größerer Instabilitäten hat sich im Anstieg der Produktivität ausgewirkt. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsproduktivität und die totale Faktorproduktivität. Das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum blieb jedoch nicht nur im Zeitraum 1974 bis 1986 deutlich hinter dem der 60er Jahre zurück. Auch innerhalb dieses Zeitraums hat sich ihr Wachstum weiter abgeflacht.

Strukturelle Veränderungen im Beschäftigungs- und Erwerbsverhalten und in den Finanzierungsgewohnheiten haben zu erheblichen Problemen für die Produktivitätsmessung auf sektoraler Ebene geführt. Durch diese Veränderungen sind nur mehr Produktivitätskennzahlen aussagefähig, die den Arbeitseinsatz an den geleisteten Arbeitsstunden und den Kapitaleinsatz am tatsächlich nutzbaren Kapitalstock messen. Letzterer unterscheidet sich wegen der wachsenden Verbreitung von Leasing und anderen Formen der Anlagevermietung zunehmend von dem Kapitalstock, der sich im Eigentum der Unternehmen der produzierenden Wirtschaftszweige befindet.

17*. Eine Verringerung der Zunahme der Arbeitsproduktivität ist nach 1973 in fast allen Zweigen des Unternehmenssektors zu beobachten. Eine wichtige Ursache für diese einheitliche und deutliche Verlangsamung ist in dem wesentlich verminderten Tempo im Anstieg der Kapitalintensität zu suchen, das ebenfalls in fast allen Zweigen eingetreten ist. Da ein ins Gewicht fallender Teil des technischen Fortschritts über Investitionen „transportiert" wird, hat sich zusätzlich die Rate des neutralen technischen Fortschritts hierdurch vermindert.

In der Entwicklung der Kapitalproduktivität hat sich dagegen das verringerte Tempo der Kapitalintensivierung günstig ausgewirkt. Bei der Mehrheit der Wirtschaftszweige ist die Kapitalproduktivität in der Periode 1974 bis 1986 weniger stark gefallen bzw. stärker gestiegen als im Vergleichszeitraum 1961 bis 1973.

Sowohl in der Entwicklung der Arbeits- wie der Kapitalproduktivität zeigen sich Wirkungen der durch die Öl- und Energieverteuerung ausgelösten Friktionen. Die ölabhängigen Industriezweige und die energieproduzierenden Zweige hatten eine deutlich überdurchschnittliche Verlangsamung im Produktivitätswachstum zu verzeichnen.

VI. Neuerungsaktivitäten im Produktbereich

18*. Mehr Beschäftigung und höhere Realeinkommen setzen eine Spezialisierung der Wirtschaft auf die Produktion von solchen Waren und Diensten voraus, die wachsende Märkte haben und/oder möglichst wenig der Konkurrenz aus Niedriglohnländern ausgesetzt sind. Die Anstöße des technischen Fortschritts und der Industrialisierungsprozeß der Entwicklungs-

und Schwellenländer machen es erforderlich, diese Aufgabe ständig neu zu bewältigen. Die Frage, wie gut die deutsche Wirtschaft die Anpassungserfordernisse bewältigt hat, führt zu schwierigen Meßproblemen. Verläßlichere Anhaltspunkte lassen sich aus internationalen Vergleichen gewinnen.

19*. Gemessen anhand von Indikatoren, die aus der Entwicklung des Welthandels in einer Differenzierung nach rd. 1 400 Gütergruppen abgeleitet worden sind, ist es der deutschen Industrie insgesamt besser als der Industrie der Vereinigten Staaten und Japans gelungen, sich auf die Herstellung von Gütern zu spezialisieren, die dem Konkurrenzdruck aus Niedriglohnländern wenig ausgesetzt sind.

Bei der Umstrukturierung auf wachstumsstarke Gebiete (z. B. Informations- und Kommunikationstechnik) schneidet dagegen die japanische Industrie am besten ab. Für die Wachstumsorientierung der deutschen Industrie ergibt sich ein differenziertes Bild. Die vergleichsweise geringe Spezialisierung auf die Informations- und Kommunikationstechnik darf nicht generell als Schwachstelle gewertet werden. Das z. T. erhebliche Gewicht der ostasiatischen Schwellenländer als Lieferanten von IuK-Produkten zeigt, daß im Elektronikbereich bereits in großem Umfang ein Technologietransfer in Niedriglohnländer stattgefunden hat. Aus dieser Tatsache folgt, daß in einem Hochlohnland wie der Bundesrepublik Deutschland nur in Teilsegmenten des IuK-Bereichs eine wettbewerbsfähige Produktion existieren kann und erhebliche Vorteile aus einer Arbeitsteilung mit den Schwellenländern Ostasiens gezogen werden können. Aber auch diese Möglichkeiten werden von der amerikanischen und japanischen Industrie besser genutzt.

20*. In dem Bereich der „Fertigungsautomatisierung", die ebenfalls als zukunftsträchtig angesehen wird, verfügt die deutsche Industrie dagegen über eine wesentlich bessere Wettbewerbsposition als im IuK-Bereich. Die Spezialisierung auf diesen Sektor kann sich jedoch nur in einem günstigen weltwirtschaftlichen Investitionsklima als Vorteil auswirken.

Die insgesamt wesentlich ausgeprägtere Spezialisierung der japanischen im Vergleich zur deutschen Industrie ist zwar unter dem Wachstumsaspekt positiv. Sie hat allerdings den Preis einer stärkeren Gefährdung durch Protektionismus.

21*. Gemessen an den Erfindungen, deren erwartete wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeiten eine Anmeldung zum Patent in zwei oder mehr Ländern rechtfertigt, zeichnet sich die deutsche Forschung und Entwicklung durch eine rege Aktivität aus. Unter den großen Industrieländern werden — bezogen auf die Einwohnerzahl — die meisten Erfindungen verzeichnet.

Die deutschen Forschungsaktivitäten haben sich — gemessen am patentrelevanten Forschungsoutput — wie die amerikanischen und die japanischen Aktivitäten auf die als zukunftsträchtig geltenden Bereiche der Informations- und Kommunikationstechnik, der Fertigungsautomatisierung und der Technologien für den Ernährungs- und Gesundheitsbereich (z. B. Bio-Technologie, Medizintechnik) verlagert. Ähnlich wie beim Export ist jedoch die Neuorientierung weniger stark ausgeprägt als in Japan und den Vereinigten Staaten. Im Bereich der Fertigungsautomatisierung und der Technologien, die für Ernährungs- und Gesundheitsmärkte relevant sind, ist die technologische Position stärker als im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik. Innerhalb der IuK-Technik sticht die Position in der Nachrichtentechnik positiv hervor.

22*. Die Tatsache, daß die Umorientierung von Forschung und Entwicklung auf die neuen Felder sich nicht so rasch vollzieht wie in den Vereinigten Staaten und in Japan, gibt Anlaß zum Nachdenken. Wie im Fall der Investitionen kann die Ursache für die nicht so ausgeprägte Dynamik nicht in mangelnden Erträgen liegen. Die Gründe müssen anderweitig gesucht werden. Als hemmende Faktoren kommen einmal die Vielzahl der Regulierungen mit ihrer wettbewerbsbeschränkenden Wirkung in Frage. Sie greifen insbesondere in den für die Durchsetzung neuer Technologien wichtigen Bereichen der Kommunikation, des Verkehrs und der Energieinfrastruktur.

Möglicherweise liegen jedoch Ursachen auch im Bereich der Forschungsorganisation bzw. des -managements. Die Breite der deutschen Forschung bietet reale Chancen sowohl für eine „Nischenstrategie" als auch für das Verfolgen völlig neuer technologischer Entwicklungslinien.

VII. Modernisierung von Produktion und Verwaltung

23*. Die Modernisierung des Produktionsapparates vollzieht sich seit geraumer Zeit über den Einsatz der Mikroelektronik. Zwei Schwerpunkte sind dabei zu unterscheiden, nämlich die Automatisierung der Fertigung und der Einsatz der Büro- und Informationstechnik. Die exakte Messung des Grades der Diffusion der „neuen" Technik ist schwierig. Es existieren keine Indikatoren, die nicht Probleme hinsichtlich der statistischen Basis wie der Aussagefähigkeit aufweisen.

Die Zusammenschau von drei Indikatoren für den Umfang der Aktivitäten zur Einführung neuer Fertigungs- und Verfahrenstechniken, zur Mechanisierung und Automatisierung sowie zur Umstrukturierung der Produktion zeigt, daß die deutsche Industrie in den 80er Jahren danach trachtet, die Wettbewerbsposition insbesondere im Bereich der Investitionsgüter, im Straßenfahrzeugbau, im Druck- und Papierbereich und in einigen Werkstoffbereichen auszubauen. Nicht unerwähnt sollte bleiben, daß die Eisenschaffende Industrie wie auch der Luft- und Raumfahrzeugbau ihre Spitzenposition auch der massiven Subventionierung durch die öffentliche Hand verdanken.

Die Ausstattung der Büros mit Informationstechnik ist in der Industrie im Schnitt höher als in den Dienstleistungsunternehmen, an der Spitze liegen jedoch Banken und Versicherungen.

24*. Für zehn ausgewählte Industriezweige mit hoher Modernisierungsaktivität werden höhere Raten des faktorneutralen technischen Fortschritts gemessen als im Durchschnitt der übrigen Zweige des Ver-

arbeitenden Gewerbes. Die Unterschiede sind allerdings nicht stark ausgeprägt. In einigen Branchen mit hoher Neuerungsaktivität wird nur eine Fortschrittsrate erzielt wie im Mittel der übrigen Industriezweige. Diese Streuung überrascht nicht, da sich in den gemessenen Produktivitätskennziffern auch noch andere Faktoren als technische Neuerungen niederschlagen.

Im Zeitraum 1981 bis 1986 wird damit die These der kapitalsparenden Wirkung der Einführung der „neuen" Automatisierungstechnik in der Tendenz bestätigt. Dies kann allerdings nur ein vorläufiger Befund sein, der noch durch weitere Untersuchungen erhärtet werden muß.

25*. Die Investitionen in die Kommunikationstechnik konzentrieren sich unter den spezifischen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland stark auf die Deutsche Bundespost. Dies gilt nicht nur für den Netz-, sondern auch für den Endgerätebereich.

Der Vergleich der Investitionen der deutschen Wirtschaft in Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen mit Investitionen in die Kommunikationstechnik zeigt für letztere ein deutlich langsameres Expansionstempo. Die Tatsache, daß die Investitionen der Bundespost dabei überdurchschnittlich gestiegen sind, ist kein Beleg dafür, daß die Kommunikationstechnik in ihrer Entwicklung hinter der Informationstechnik nachhinkt und deshalb die Bundespost eine Führungsrolle bei der Durchsetzung übernehmen muß. Die vergleichsweise geringe Ausweitung der Investitionen in kommunikationstechnische Geräte der Wirtschaft (ohne Bundespost) kann auch Ergebnis der restriktiven Zulassungspraxis der Bundespost im Endgerätebereich sein.

VIII. Konsequenzen der Modernisierung für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt

26*. Die Möglichkeiten, den Konsequenzen des Einsatzes neuer Technologien für die Beschäftigung nachzuspüren, bleiben auf mikro- wie makroökonomischer Ebene begrenzt. Die verfügbaren Daten zur Analyse des Wirkungszusammenhangs zwischen Technikeinsatz und Beschäftigung werden durch Störeinflüsse überlagert. Dies gilt unabhängig vom gewählten Ansatz.

27*. Von der Einführung neuer Technologien im Produktionsprozeß sind in erster Linie produktivitätserhöhende und damit realeinkommenssteigernde Effekte zu erwarten. Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte ist nur sicher, daß der Verzicht auf Rationalisierungsmaßnahmen einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit mit negativen Beschäftigungsfolgen nach sich ziehen würde. Eine vollständige Wiederbeschäftigung der freigesetzten Arbeitskräfte setzt hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Waren und Diensten oder eine innovative Ausweitung des Angebots voraus. Empirisch gesehen blieb das reale Wachstum seit den sechziger Jahren aber stets hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück. Durch Arbeitszeitverkürzung konnte ein erheblicher Teil der Freisetzungen kompensiert werden.

28*. Die Analyse der Beschäftigungsentwicklung in den Schwerpunktsektoren der Anwendung der Informationstechnik in der Fertigung und in der Verwaltung zeigt, daß bisher keine auf die Gesamtbeschäftigung durchschlagenden Auswirkungen gesichert festzustellen sind.

Synergieeffekte aus der Vernetzung der bisher dominierenden Insellösungen in der Fabrik- und Büroautomatisierung können wegen des geringen Verbreitungsgrades auf aggregierter Ebene bisher nicht gemessen werden. Angesichts der großen technischen und organisatorischer Probleme ist wohl kaum mit einer beschleunigten Diffusion der Datenverarbeitung zu rechnen.

29*. Die Einführung der neuen Techniken hat erhebliche Auswirkungen in den Arbeitsinhalten und in den benötigten Qualifikationen gehabt. Die industrielle Arbeit hat sich zunehmend von der handwerklich-maschinellen Produktion losgelöst und ist in die neue Aufgabe der Anlagenbetreuung und -steuerung hineingewachsen. Die technischen Bereiche, die einerseits für die Anlagenbetreuung und andererseits für Forschung und Entwicklung zuständig sind, wurden ausgebaut. Das Wachstum der „Bürokratien" ist weniger eine Konsequenz der geringeren Rationalisierungspotentiale im Verwaltungsbereich als vielmehr Folge einer erheblichen Leistungsausweitung, die eine verbesserte Kontrolle, Planung und Steuerung des gesamten unternehmerischen Verwertungsprozesses zum Ziel hat.

30*. Die Hauptlast der Anpassung an die veränderten Produktionskonzepte hatten die Produktionsarbeiter zu tragen. Die Automatisierung hat die niedrigen Qualifikationen weitgehend überflüssig gemacht. Am unteren Ende der Qualifikationshierarchie blieb eine kleine, aber weiter zunehmende Gruppe von Hilfsarbeitern, die für die nicht-automatisierbaren Restarbeiten zuständig ist. Im mittleren und oberen Qualifikationsbereich wird ein Stab von Facharbeitern und Technikern benötigt, der weniger die Produktion selbst als vielmehr die Produktionsapparate beherrscht.

Im Bürobereich verlangt die interaktive Kommunikation mit EDV-Systemen einen Arbeitsstil, der durch Verbindung von Reaktionsschnelligkeit, Abstraktionsfähigkeit, Konzentration und Genauigkeit gekennzeichnet ist. Die Diffusion der Datenverarbeitung ist dabei in starkem Maße von der Aneignung EDV-spezifischer Kenntnisse und Qualifikationen abhängig.

31*. Auf allgemeine Akzeptanz stieß die „Qualifizierungsoffensive" der achtziger Jahre, mit der sich die jährliche Teilnehmerzahl an öffentlich geförderten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen auf eine halbe Million verdoppelt hat. Die betriebliche Weiterbildung zeigt dagegen noch keine ausgeprägten Reaktionen auf die viel beschworene „technologische Herausforderung". Ein Teil der Qualifikationsanforderungen kann möglicherweise durch „On-the-job-training" oder aus dem Angebot an qualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt gedeckt werden. Unter langfristigen Aspekten scheint aber eine stärkere Einbeziehung von systematischen Qualifizie-

rungsmaßnahmen in die Personalpolitik nicht nur der großen Unternehmen unerläßlich.

IX. Die Dienstleistungsgesellschaft — Vision oder Fiktion?

32*. Die Drei-Sektoren-Hypothese behauptet eine unaufhaltsame Verschiebung in der Verteilung der Erwerbstätigen, weg von der Urproduktion (Landwirtschaft, Bergbau) über die Warenproduktion hin zur Produktion von Dienstleistungen.

Ihre Attraktivität und Suggestivkraft bezieht die Ankündigung der Dienstleistungsgesellschaft sowohl aus der Reduktion auf einige vordergründig einleuchtende Argumente, als auch aus ihrer überaus angenehmen Wohlstands- und Beschäftigungsperspektive. Eine kritische Analyse und empirische Prüfung der Argumente stellt aber ihre Relevanz stark in Frage.

Nicht haltbar ist die These der dienstleistungsspezifischen Produktivitätsschwäche, die aus Spezifika der Dienstleistungsproduktion (Nicht-Lagerfähigkeit, Uno-actu-Prinzip, große Nachfrageschwankungen) abgeleitet wird. Der technische Fortschritt hat immer wieder Möglichkeiten eröffnet, die Restriktionen des Uno-actu-Prinzips zu durchbrechen und die Speicher- und Lagerfähigkeit von Dienstleistungen zu erreichen. Es überrascht deshalb nicht, daß in der Bundesrepublik Deutschland auch gewichtige Dienstleistungszweige mit zu den Spitzenreitern im Produktivitätsfortschritt zählen.

33*. Falls der technisch-organisatorische Fortschritt nicht für eine Dämpfung des Preis- und Kostenauftriebs bei den Dienstleistungen sorgen kann, so verteuern sich diese Leistungen wegen der verbleibenden hohen Arbeitsintensität. Hieraus entsteht ein Druck zur Substitution der teuren Dienstleistungen durch schattenwirtschaftliche Aktivitäten. Wichtiger als die illegalen Aktivitäten (Schwarzarbeit, Geschäfte ohne Rechnung) ist dabei die Eigenproduktion von Dienstleistungen durch die Privaten Haushalte. Der These der Dienstleistungsgesellschaft ist also die These einer Selbstbedienungsgesellschaft entgegenzuhalten.

Die relative Verteuerung der (produktivitätsschwächeren) Dienstleistungen bildet dabei nur ein dynamisches Element der Arbeitsteilung zwischen offiziellem Sektor und Schattenwirtschaft. Anstöße gehen auch von der Ausweitung und Verbesserung des Angebots an Produktionsmitteln für das „Do-it-yourself" aus.

34*. Die Vision einer Gesellschaft, in der der Markt für Dienstleistungen durch die Präferenz der Privaten Haushalte für persönliche Dienste wächst, ist in den empirischen Daten nicht wiederzufinden. Eine wesentliche Ursache ist darin zu sehen, daß mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen nicht notwendig mehr arbeitsintensive Dienstleistungen nachgefragt werden. Eine höhere Nachfrage kann nur dann entstehen, wenn sich gleichzeitig eine stärkere Einkommensdifferenzierung vollzieht. In der Bundesrepublik Deutschland war eher das Gegenteil der Fall. Konsequenterweise ist auch die Zahl der Bediensteten in Privaten Haushalten von 381 000 im Jahr 1960 auf 70 000 im Jahr 1986 gesunken.

35*. Am stärksten haben sich die öffentlichen Dienstleistungen für die Privaten Haushalte (u. a. Bildungs-, Gesundheitsbereich) ausgeweitet. Durch die Zunahme des staatlichen Angebots konnten auch jene Bevölkerungsschichten versorgt werden, die kein ausreichendes Einkommen haben, um kostendekkende Marktpreise zu bezahlen. Wegen der besonderen Anfälligkeit staatlicher Produktion für die „Kostenkrankheit" war die Kehrseite der Medaille die wachsende Belastung der Erwerbstätigen mit Steuern und Sozialabgaben. Gesellschaftlicher Konsens besteht deshalb eher über eine Einschränkung des Angebots als über eine Ausweitung. Wenn der Wohlfahrtsstaat an Grenzen stößt, muß jedoch auch das Beschäftigungswachstum in den öffentlichen Dienstleistungen zum Erliegen kommen.

36*. Die stärksten Impulse erhielt der marktbestimmte Dienstleistungsbereich aus der Nachfrage nach Vorleistungen der Unternehmen. Auch in jüngerer Zeit konzentrierte sich die Expansion der Beschäftigung auf die wirtschaftsorientierten Dienstleistungssparten. Zwischen 1977 und 1986 entstanden in diesem Bereich 227 000 Arbeitsplätze. Zum Teil erklärt sich die zunehmende Nachfrage in den wirtschaftsorientierten Zweigen durch die Auslagerung von Funktionen (z. B. Reinigungs- und Wachdienst, Mahnwesen), die früher als „Nebenaktivitäten" von den Unternehmen selbst wahrgenommen wurden.

Eine zweite Triebfeder für das Wachstum der wirtschaftsorientierten Dienste stellt der Ausbau der Management- und Verwaltungsbereiche in den Unternehmen dar. Dies führt zu Spill-over-Effekten für die unternehmensorientierten institutionellen Beratungsdienste. Eine funktionale Betrachtung zeigt, daß per Saldo das komplementäre Element stärker ins Gewicht fiel.

37*. Angesichts der klaren Tendenz zur Tertiarisierung der Warenproduktion sowie zur Industrialisierung der Produktion von Diensten wird die Frage der sektoralen Verteilung der Erwerbstätigen in Zukunft nur mehr akademischen Charakter haben. Diese Perspektive impliziert zugleich, daß sich die Unterschiede in den Potentialen zur Produktivitätssteigerung zwischen der Waren- und Dienstleistungsproduktion weiter verwischen. In allen Wirtschaftszweigen wird der Zwang zur möglichst hohen Auslastung der vorhandenen Personalkapazitäten zunehmen. Dies läßt einen weiteren Anstieg des Grades der Arbeitsteilung zwischen den Unternehmen erwarten. Die Trennung zwischen offizieller Wirtschaft und Schattenwirtschaft dürfte weiter aufgeweicht werden.

Wie sich in diesem Prozeß die Zahl der Erwerbstätigen im offiziellen Sektor entwickeln wird, wird auch in Zukunft von der Höhe der Produktionskosten und der Gestaltung der Rahmenbedingungen durch die Geld- und Fiskalpolitik und die Wettbewerbspolitik abhängen. Gesetzmäßig stellt sich in der Beschäftigung kein Trend nach oben ein.

X. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

38*. Die Expansion des Kapitalstocks und der Beschäftigung blieb in den letzten Jahren verhalten. Die mittelfristige Perspektive der deutschen Wirtschaft ist durch erhebliche Risiken aus dem weltwirtschaftlichen Umfeld belastet. In dieser Situation ist eine stärkere Wachstumsorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik notwendig. Vorgeschlagen wird ein sich ergänzendes Bündel von Maßnahmen der Fiskal- und der Wettbewerbspolitik. Die Expansionspolitik bedarf der Absicherung durch die Lohnpolitik. Sie wäre Bestandteil einer Strategie, die Ursachen der weltwirtschaftlichen Risiken durch eine koordinierte Expansion in Europa und Japan und eine Konsolidierung in den Vereinigten Staaten zu beseitigen.

39*. Angesichts des erklärten Ziels einer Reduzierung des Staatsanteils müßte der expansive Impuls im wesentlichen durch eine Aufstockung bzw. Ergänzung der Steuerreform 1990 erzeugt werden. Zu prüfen wäre u. a. die Verringerung der Steuerbelastung der Unternehmen. Hierdurch würden auch zusätzliche Anreize für eine vermehrte Realkapitalbildung gesetzt. Der Akzent auf Steuerentlastungen schließt eine Erhöhung der staatlichen Investitionsausgaben, z. B. zur Reduzierung von Umweltbelastungen bzw. zur Beseitigung von Umweltschäden nicht aus. Im Fall rezessiver Tendenzen 1988/89 müßten Teile der Entlastung zeitlich vorgezogen werden. Der Erfolg der Expansionspolitik müßte durch andere Bereiche der Wirtschaftspolitik abgesichert werden.

40*. Mit einem vollständigen Ausgleich der Steuerausfälle durch das induzierte höhere Wirtschaftswachstum (Selbstfinanzierung des Impulses) ist nicht zu rechnen. Zur Vermeidung von Vertrauensverlusten müssen Ausgabenkürzungen vorgenommen werden. Die vorliegenden Finanzierungsvorschläge zur Reform des Einkommensteuertarifs 1990 bringen bisher nur in geringem Umfang Einschnitte in das System der staatlichen Hilfen für den Unternehmenssektor. Eine Reduzierung der Finanzhilfen für die Unternehmen bietet sich aber angesichts der deutlichen Hinweise auf Fehlallokation von Ressourcen und hoher Mitnahmeeffekte an. Hierdurch könnten nicht nur die Expansionspolitik abgesichert, sondern auch auf mittlere und längere Sicht Wachstumsimpulse ausgelöst werden.

Eine Reihe gezielter Kürzungs- bzw. Verbesserungsvorschläge für Subventionen mit allokationsverzerrender Wirkung werden unterbreitet und begründet. Das Kürzungsvolumen erreicht eine Größenordnung von 12 Mrd. DM.

41*. Die wirksamste Bremse gegenüber inflationären Prozessen ist jedoch ein intensiver Wettbewerb. Die Bundesregierung sollte deshalb die Chance für die breitere Anwendung des wettbewerblichen Allokationsmodells ergreifen, welche in der von der EG-Kommission geplanten Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 liegt und sich an die Spitze der „Deregulierungspartei" stellen.

Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes würde darüber hinaus Wachstumskräfte freisetzen. Zu denken ist an

— Skalenerträge in Produktion und Marketing,

— Ausschöpfung von Spezialisierungsvorteilen,

— Erhöhung der Angebotsvielfalt,

— Steigerung der Innovationsaktivitäten.

Direkt und indirekt ergeben sich hieraus ins Gewicht fallende Steigerungen der Realeinkommen. Verbunden mit einer expansiven Fiskalpolitik sind positive Effekte für die Beschäftigung zu erwarten.

42*. Die Öffnung des Binnenmarktes darf nicht mit einer Verstärkung der Außenprotektion in der Europäischen Gemeinschaft verknüpft werden. Vielmehr ist die GATT-Initiative in Richtung auf eine Liberalisierung im Agrar- und Dienstleistungsbereich zu unterstützen.

Dies darf nicht heißen, daß Europa seine Industrien zur Zielscheibe des „Industrial-targeting" Japans und der ostasiatischen Schwellenländer werden läßt. Die Antwort hierauf kann jedoch nicht eine dauernde Behinderung des Wettbewerbs in Europa sein. Erreicht werden muß vielmehr, daß diese Länder ihre Märkte für Industrieerzeugnisse tatsächlich öffnen.

Die Bundesregierung sollte auf die Beendigung des Subventionswettlaufs in der Europäischen Gemeinschaft hinwirken. Zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes zählt auch, daß der Wettbewerb von den Unternehmen und nicht von den Staatskassen bestritten wird.

Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1987 des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung

Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau

Der Konjunkturaufschwung der letzten Jahre hat die deutsche Wirtschaft bei der Bewältigung des Strukturwandels nicht entscheidend vorangebracht — sie steckt weiter im Anpassungsstau. Zwar hat die deutsche Wirtschaft Fortschritte bei der Stärkung der Wettbewerbskraft gemacht, doch werden diese Erfolge stark relativiert, wenn man sie vor dem Hintergrund der raschen wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen betrachtet, wie sie sich in vielen anderen Ländern vollziehen.

Veränderter internationaler Rahmen: Wissen wird mobil

Richtung und Tempo des Strukturwandels werden der deutschen Wirtschaft mehr denn je von außen vorgegeben, von denjenigen Volkswirtschaften, die an der Spitze der Entwicklung liegen, ebenso wie von denjenigen, die sich im Aufholprozeß befinden. Eine immer stärkere Rolle spielen dabei die modernen Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechnologien. Sie schaffen Raum für wirtschaftliches Wachstum, und sie verändern die bekannten Muster der Arbeitsteilung — national und vor allem international.

Zu den Entwicklungslinien des weltwirtschaftlichen Strukturwandels, die aus der Sicht der deutschen Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind, gehören

- der Abbau industrieller Arbeitsplätze an den überkommenen Produktionsstandorten (Deindustrialisierung),
- die fortschreitende Auflösung traditioneller Branchenstrukturen (Diversifizierung),
- die Verlagerung der Produktion auf ausländische Standorte (Internationalisierung),
- die Öffnung bislang geschützter Märkte, vor allem bei Dienstleistungen (Deregulierung).

Der wichtigste Grund für diese Entwicklung ist die wachsende Bedeutung von Informationen als Produktionsfaktor. Rasch sinkende Kosten für das Sammeln, Speichern und Übertragen von Informationen begünstigen die Produktion und Vermarktung von Wissen. Dies bringt vor allem jenen Volkswirtschaften Vorteile, die das große Gestaltungspotential neuer Technologien zügig zu nutzen verstehen.

Die deutsche Wirtschaft tut sich nach wie vor schwer, im internationalen Innovationswettlauf mitzuhalten. Das Tempo, mit der technologische Entwicklungen nachvollzogen werden, ist vielerorts zu langsam. Es wird nach wie vor nicht nur zu wenig, sondern auch an falschen Stellen investiert — die Umsetzung von Arbeitskräften aus den problembefrachteten Bereichen in solche, die eine Zukunft vor sich haben, geht nur schleppend voran. Ein großer Teil der Produktion wird weiterhin vom Staat gestützt. Die Folge sind wachsende sektorale und regionale Ungleichgewichte — die Kluft zwischen Vorreitern und Nachzüglern im Strukturwandel wird nicht schmaler, sondern breiter.

Sektoraler Strukturwandel: Fortschritte und Stillstand

Die Hauptrichtung des sektoralen Strukturwandels läuft weiterhin von den Warenproduzierenden Bereichen zu den modernen Dienstleistungsbereichen: Zu den Gewinnern zählen wie bisher nur die Kreditinstitute und Versicherungen sowie die Sonstigen Dienstleistungen, zu den Verlierern die Landwirtschaft, das Baugewerbe und eine Reihe von Industriebranchen, wie der Schiffbau und die Eisen- und Stahlindustrie. Zwischenzeitlich, in den Jahren 1985 und 1986, war diese Entwicklung zum Stillstand gekommen, hauptsächlich, weil der starke Dollar die exportintensiven Bereiche begünstigte. Dadurch konnten sich auch einige Branchen nach vorn schieben, die vordem im hinteren Feld zu finden waren (z. B. Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung, Gummiverarbeitung). Inzwischen sind die meisten dieser Bereiche wieder unter zunehmenden außenwirtschaftlichen Wettbewerbsdruck geraten: Eine Reindustrialisierung der deutschen Wirtschaft findet offensichtlich nicht statt.

Auch wenn sich das Grundmuster der sektoralen Struktur wenig verändert hat — die Konturen werden blasser. Wegen der fortschreitenden Diversifizierung der Produktion verlieren immer mehr Branchen ihre typischen Merkmale. Namentliche Unternehmen in schrumpfenden Branchen gehen zunehmend auf fremde Märkte. Sie versuchen also, durch branchenübergreifende Diversifizierung ihre Probleme zu lösen.

Alles in allem zeigt das Bild des sektoralen Strukturwandels Fortschritt und Stillstand: Die Umstrukturierung des Produktionspotentials — von rohstoff-, sachkapital- und arbeitsintensiver Produktion zu wissensintensiver Produktion, von binnenmarktorientierter zu weltmarktorientierter Produktion, von der Waren- zur Dienstleistungsproduktion — kommt zwar voran, aber, gemessen an den Erfordernissen, nicht rasch genug. Das Ergebnis ist die unzureichende Wachs-

tumsdynamik der deutschen Wirtschaft, wodurch auch die Arbeitslosigkeit hoch bleibt.

Deutsche Unternehmen auf den Weltmärkten: Licht und Schatten

Der Test für Fortschritte im Anpassungsprozeß ist das Abschneiden auf den internationalen Märkten. Die deutschen Unternehmen haben auf diesem Feld scheinbar wieder Boden gutgemacht. Sie konnten in den Jahren 1985 und 1986 ihre Weltmarktanteile kräftig ausbauen. Inzwischen ist die Bundesrepublik Deutschland der größte Exporteur der Welt. Man darf jedoch nicht übersehen, daß sich in den Exporterfolgen auch die Nachwirkungen eines zeitweise starken Dollar spiegeln: Die Anteilsgewinne in den Jahren 1985 und 1986 sind weitgehend das Gegenstück zu den Verlusten in den Jahren zuvor.

Die deutsche Wirtschaft verfügt nach wie vor über ein großes technologisches Potential in der Breite. Dort, wo sie es auszuschöpfen versteht, stellen sich auch Markterfolge ein. Insgesamt gelten aber frühere Befunde fort, wonach dieses Potential bedroht ist: Die Exporterfolge der letzten Jahre beruhen nur zum Teil auf Marktanteilsgewinnen bei wissensintensiven Gütern.

Der wachsende Druck der internationalen Konkurrenz zeigt sich weniger auf der Exportseite als auf der Importseite: Ausländische Anbieter sind vor allem auf den inländischen Märkten für Investitionsgüter im Vormarsch, namentlich bei Büromaschinen und ADV-Geräten sowie bei elektrotechnischen Erzeugnissen. Bei Verbrauchsgütern konnten sie hingegen zurückgedrängt werden.

Die deutsche Wirtschaft zeigt gewisse Schwächen im Handel mit Dienstleistungen. Auf den rasch wachsenden internationalen Märkten ist sie nur vergleichsweise schwach vertreten, und sie hat zudem in den achtziger Jahren Marktanteile verloren. Es ist dies das Gegenstück zu ihrer starken Präsenz auf den internationalen Gütermärkten. Beides hängt vermutlich mit der unterschiedlichen Reglementierungsdichte zusammen: Im Handel mit Dienstleistungen ist der Regulierungsgrad wesentlich höher als im Handel mit Gütern.

Strukturwandel durch Unternehmenszukauf: Technologieorientierte Fusionen

Die Zunahme der Produktions- und Handelsverflechtungen über Branchen- und Ländergrenzen hinweg schlägt sich in jüngster Zeit nieder in einer Welle von Fusionen. Viele Unternehmen nutzen ihre verbesserte Liquidität eher zum Ankauf führender Unternehmen als zur Verstärkung der Sachinvestitionen. Dabei werden vorzugsweise Beteiligungen an wachstumsstarken Unternehmen erworben. Diversifizierung durch Unternehmenszukauf wird immer mehr zu einer Strategie, mit der der Strukturwandel bewältigt werden soll — sei es, um aus stagnierenden oder von der Konkurrenz beherrschten Märkten auszubrechen, sei es, um Vorsorge für künftige Eventualitäten zu treffen.

Auffällig ist bei alledem folgendes: Die Zeiten der breitgestreuten Diversifizierung sind offenbar vorbei. Im Vordergrund steht vielmehr das Bestreben, durch den Ankauf leistungsfähiger Unternehmen Synergieeffekte, vor allem im Bereich von Forschung und Entwicklung, zu nutzen. Auf diese Weise wird der Zugriff auf technische Neuerungen erleichtert; und es kann Doppelarbeit vermieden werden.

Strukturwandel und Beschäftigung: Nicht genutzte Chancen

Bedrückend ist — und dies ist ein weiteres sichtbares Zeichen für den Anpassungsstau —, daß die deutsche Wirtschaft kaum Fortschritte bei der Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme macht. Es hängt dies vor allem damit zusammen, daß Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage in qualitativer Hinsicht immer weniger zusammenpassen.

Dies ist der Kern des Problems: Der technologische und wirtschaftliche Wandel führt heute in weit größerem Maße als früher zur Entwertung von Humankapital, auch und gerade bei Facharbeitern. Soweit ein solcher Qualifikationsverlust nicht durch Maßnahmen zur Um- und Weiterqualifizierung wettgemacht wird, muß er mit einer Reduzierung von Einkommensansprüchen einhergehen — andernfalls erhöht sich das Risiko der Arbeitslosigkeit.

Die empirischen Befunde zeigen, daß Niveau und Entwicklung der Erträge der Unternehmen sehr unterschiedlich sind und daß beides über die Entwicklung der Beschäftigung entscheidet. Es gibt jedoch keine ausreichende Differenzierung der Löhne, die auf solche Unterschiede in ausreichendem Maße Rücksicht nimmt. In der Statistik spiegelt sich ganz im Gegenteil ein Gleichschritt in der Lohnpolitik über alle Branchen und Regionen. Unzureichende Lohndifferenzierung gibt es nur bei Marktzugangsbarrieren, die es Arbeitslosen unmöglich machen, die geltenden Tariflöhne zu unterbieten. Solche Barrieren kennt das Arbeitsrecht in großer Zahl. Nicht zu übersehen ist, daß man auch auf seiten der Arbeitgeber vielerorts gegen die Aufweichung von kollektivvertraglichen Regelungen ist. Solche Regelungen schützen die „Insider" und benachteiligten die „Outsider" — und das sind meistens die Arbeitslosen.

Süd-Nord-Gefälle: Konsequenz des unbewältigten Strukturwandels

Zur strukturellen Dimension der Arbeitslosigkeit gesellt sich zunehmend eine regionale. Während im Süden der Bundesrepublik Deutschland selbst wenig Qualifizierte einen Arbeitsplatz finden, gibt es im Norden und an den Montan-Standorten an Ruhr und Saar selbst für qualifizierte Arbeitskräfte häufig keine Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies ist es letztlich, was der Diskussion um das Süd-Nord-Gefälle Brisanz verleiht.

Die regionalen Entwicklungsunterschiede können allerdings nicht durchgängig auf das Süd-Nord-Schema übertragen werden, sie sind vor allem keine neuen

Erscheinungen. Sie sind letztlich auch Ausdruck längerfristiger regionaler Aufholprozesse. Allerdings reicht diese Erklärung inzwischen nicht mehr aus. Es sind weitere Faktoren ins Spiel gekommen. Dazu gehören die Auswirkungen des Strukturwandels und vor allem die Art und Weise, wie die Lohnpolitik und die staatliche Wirtschaftspolitik darauf reagieren.

Es hat sich gezeigt, daß vor allem jene Regionen in der Entwicklung zurückgeblieben sind, die überdurchschnittlich hohe Anteile von „Standardindustrien" und von „Facharbeiterindustrien" aufweisen. Diese Industrien zahlen nicht nur vergleichsweise hohe Löhne, sondern sie werden auch vom Staat gestützt. Hohe Löhne und hohe staatliche Protektion verschärfen die Probleme strukturschwacher Regionen, schon gar nicht tragen sie zur Revitalisierung bei.

Umweltschutz und Strukturwandel: Es gibt wenig umsonst

Die Nutzung der Umwelt als Produktionsfaktor wird zunehmend ein Problem. Das hängt vor allem damit zusammen, daß es bisher keine marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumente gibt, um den Bürgern die Kosten der Umweltverschmutzung anzulasten. Die bisher praktizierte Politik, das Problem mit Geboten und Verboten zu lösen, hat nicht viel bewirkt. Sie hat weitgehend nur zur Verlagerung zwischen verschiedenen Verschmutzungsbereichen geführt. In den letzten Jahren wurde nicht mehr, sondern weniger für den Umweltschutz ausgegeben.

Vielerorts gibt es Hoffnung, daß der Strukturwandel, weg von der Warenproduktion und hin zur Dienstleistungsproduktion, etwas für die Umwelt bringt. Diese Hoffnung ist nicht unbegründet, aber sie wird bislang nicht von den veröffentlichten Fakten bestätigt. Es sind auch gegenläufige Entwicklungen auszumachen, so etwa, daß viele Dienstleistungen vergleichsweise strom- und verkehrsintensiv sind, also zur Schadstoffbelastung der Luft beitragen.

Auffällig ist, daß einige verschmutzungsintensiven Bereiche (Landwirtschaft, Kohlenbergbau, Eisen und Stahl, Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung, Sonstiger Verkehr) gleichzeitig zu jenen gehören, die die höchste Protektion genießen. Andere verschmutzungsintensive Bereiche (z. B. die Chemische Industrie) sind über den Bezug von Vorleistungen eng mit anderen geschützten Bereichen verknüpft. Ein umfassender Abbau staatlicher Protektionsmaßnahmen wäre also vermutlich mit Fortschritten im Umweltschutz verbunden.

Zu den Wirkungen staatlicher Interventionen: Marktversagen oder Politikversagen?

Seit langem versucht der Staat, den Strukturwandel zu steuern. Die wichtigsten Instrumente sind Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse sowie Subventionen. Was er damit bewirkt, einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich, ist nur in Umrissen bekannt. Die Auswirkungen staatlicher Interventionen hängen nicht nur von ihrem Umfang ab, sondern auch von ihrer Art, also davon, wie einzelne Bereiche begünstigt und andere belastet werden. Die Protektion zugunsten einer Branche, das wird häufig übersehen, lastet wie eine Zusatzsteuer auf allen anderen Branchen. Die vielfältigen Protektionen auf seiten der Betroffenen lassen sich nur schwer abschätzen. Sie lassen sich nur modellmäßig analysieren.

Ein Schwerpunkt des Berichts ist die Analyse der außenwirtschaftlichen Protektion. Sie zeigt,

— daß Protektion kaum noch in Form von Zöllen gewährt wird, sondern zunehmend durch nichttarifäre Handelshemmnisse, vor allem durch Kontingentregelungen, als „freiwillige" Exportselbstbeschränkungsabkommen oder als Anti-Dumpingmaßnahmen,

— daß der Protektionsgrad nach der Tokio-Runde nicht gesunken, sondern weiter leicht gestiegen ist,

— daß von der Protektion einige wenige Bereiche überdurchschnittlich begünstigt werden (Landwirtschaft, Kohlenbergbau, Eisenschaffende Industrie, Textilindustrie und Bekleidungsindustrie) und daß sie insgesamt selektiver geworden ist.

Entgegen einer verbreiteten Ansicht kommen Schutzmaßnahmen im zunehmenden Maße auch jenen Branchen zugute, die einen hohen Anteil von Facharbeitern aufweisen. Darin spiegeln sich die Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung, insbesondere das Aufholen der fortgeschrittenen Schwellenländer bei facharbeiterintensiven Produktionen.

Simulationsrechnungen mit Hilfe eines gesamtwirtschaftlichen Politikmodells stützen die Vermutung, daß die Protektion die Volkswirtschaft weitaus mehr kostet als sie den begünstigten Bereichen bringt. Bei einem Abbau aller Protektionsmaßnahmen würden zwar die hochprotektionierten Branchen wie der Kohlenbergbau, die Landwirtschaft oder die Textil- und die Bekleidungsindustrie beträchtlich schrumpfen. Die wenig protektionierten Bereiche, wie die Elektrotechnik und die anderen Investitionsgüterbranchen, bei denen die Bundesrepublik Deutschland ausgeprägte komparative Kostenvorteile besitzt, würden aber im Gegenzug kräftig expandieren. Im Endergebnis ergäben sich daraus beachtliche gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne: Das Bruttoinlandsprodukt könnte um etwa 6 v. H. oder reichlich 100 Mrd. DM größer sein als es tatsächlich ist. Aber auch die Beschäftigung wäre dann merklich höher, nämlich um etwa 9 v. H., das entspräche reichlich 2 Mio. zusätzlichen Arbeitsplätzen. Das Problem der Arbeitslosigkeit wäre also, rein rechnerisch, weitgehend vom Tisch.

Vor diesem Hintergrund ist es eigentlich nicht recht verständlich, warum die Wirtschaftspolitik nicht konsequent auf einen Abbau der Protektion drängt. Eine Erklärung dafür ist, daß auf dem „politischen Markt" starke Gruppierungen den Ton angeben, die ein vitales Interesse an der Aufrechterhaltung des derzeitigen Zustandes haben. Die Untersuchungen zeigen, daß die Protektion um so höher ist,

— je mehr Wählerstimmen mobilisiert werden können;

— je stärker einzelne Branchen in einer Region vertreten sind;

— je höher die Unternehmenskonzentration ist.

Der von der Bundesregierung in ihren Subventionsberichten immer wieder aufgestellte Grundsatz, daß die Subventionen den Wettbewerb nicht verzerren dürfen, wird praktisch nicht befolgt. Eine eingehende Überprüfung der Interventionstechniken (an Hand der Empfangs- und Verwendungsauflagen von Subventionen) zeigt eine starke sektorbezogene Selektivität der Subventionspolitik, verbunden mit einer starken Ausrichtung auf Investitionen und auf Verwertung oder Stützung der Produktion. Bei alledem ist gleichwohl selten zu erkennen, was letztlich das Ziel der Maßnahmen ist.

Wegen mangelnder Klarheit über die Ziele der deutschen Subventionspolitik ist es auch unmöglich, eine konkrete Streichliste für Steuervergünstigungen und Finanzhilfen zu präsentieren, die das Gütezeichen „Geprüft nach den Regeln der ökonomischen Rationalität" tragen könnte. Die Reform der Subventionspolitik muß gleichwohl auf der Tagesordnung bleiben, damit sich der strukturelle Anpassungsstau auflösen kann. Sie ist schon deshalb dringlich, weil sie den haushaltsmäßigen Spielraum für eine Steuerreform schafft, die zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt.

Zehn Jahre Strukturbericht — Eine Bilanz

Wie der Bericht zeigt, ist die deutsche Wirtschaft strukturell (immer noch) nicht in guter Kondition. Weder hat sie zu einem angemessenen Wachstum zurückgefunden noch werden die Chancen für mehr Arbeitsplätze genutzt. Sie geht mit einer Hypothek unbewältigter Strukturprobleme in die neunziger Jahre. Die Situation ist derjenigen vor zehn Jahren nicht unähnlich, als die Strukturberichterstattung begann.

Die Probleme, mit denen die deutsche Wirtschaft konfrontiert ist, sind nicht über Nacht entstanden. Sie wurzeln zum großen Teil in Fehlern, die in der Vergangenheit gemacht wurden, von den Unternehmen sowie den Gewerkschaften und von den wirtschaftspolitischen Instanzen. Die meisten dieser Probleme wurden schon in den ersten beiden Strukturberichten thematisiert. So wurden wiederholt die Folgen aufgezeigt, die der Innovationswettlauf unter den führenden Industrieländern und die forcierte Industrialisierung in den Entwicklungsländern für die deutsche Wirtschaft hat. Es wurde wiederholt dargelegt, wie Verzerrungen der Faktorpreisrelationen Arbeitslosigkeit bewirken. Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftspolitik in verschiedenen Bereichen, insbesondere bei den Subventionen, den wachstumsnotwendigen Strukturwandel eher behindert als fördert.

Nicht überall wurde und wird die Botschaft der Strukturberichte verstanden, mancherorts wurde (und wird) sie auch kritisiert. Gleichwohl haben sich die Berichte inzwischen zu vielbeachteten Veröffentlichungen auf dem Gebiet der empirischen Wirtschaftsforschung entwickelt. Die Strukturberichterstattung hat sich auf dem Markt wissenschaftlicher Beratung etabliert. Sie hat wichtige Anstöße zur Verbesserung und Erweiterung der amtlichen Statistik gegeben und somit auch auf diese Weise die Grundlagen für eine rationale Wirtschaftspolitik gefestigt.

Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1987 des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

Außenwirtschaftliche Rahmendaten

(1) Während der dritten Berichtsrunde der sektoralen Strukturberichterstattung haben sich wiederum einige für Wachstum und Strukturwandel der deutschen Wirtschaft bedeutsame Rahmendaten verändert. Dies betrifft zunächst den außenwirtschaftlichen Bereich:

— Seit 1982 wächst das reale Welthandelsvolumen wieder rascher als zuvor. Damit ging eine Phase der Wachstumsabschwächung zu Ende, die Mitte der siebziger Jahre eingesetzt hatte und in deren Folge sich die Intensität der internationalen Handelsverflechtungen zurückgebildet hatte: Zum ersten Mal in der Nachkriegszeit war das Wachstum des realen Welthandelsvolumens an der Wende der achtziger Jahre hinter dem des Welt-Sozialprodukts zurückgeblieben.

— Die Wiederbelebung des internationalen Handels wurde zwar in erster Linie von der Nachfrage nach industriellen Fertigwaren getragen — also von einem für die deutsche Exportwirtschaft entscheidenden Bereich —, sie war aber verbunden mit einer Schwerpunktverlagerung in den pazifischen Raum und mit zunehmenden Ungleichgewichten in den Leistungs- und Kapitalbilanzen einiger Länder. Den zuletzt explosionsartig ausgeweiteten Leistungsbilanzdefiziten (und Kapitalimporten) der Vereinigten Staaten standen entsprechende Überschüsse (bzw. Kapitalexporte) Japans und vieler europäischer Länder, auch der Bundesrepublik Deutschland, gegenüber.

— Die Weltmarktpreise für Rohstoffe gaben deutlich nach — zunächst für Metalle, seit 1981 aber vor allem für Rohöl. Im Jahre 1986 haben die in Dollar notierten Ölpreise wieder fast das Niveau des Jahres 1974 erreicht.

— Von 1980 bis zum Frühjahr 1985 ist der Außenwert der D-Mark — nach einer langen, 1969 einsetzenden Aufwertungsphase — real gesunken; und zwar vor allem gegenüber dem US-Dollar und dem

Yen, abgeschwächt auch gegenüber den im EWS zusammengeschlossenen Währungen. In der Folgezeit kehrte sich die Entwicklung der Wechselkursrelationen erneut um: Der Dollarkurs sank, zuletzt beschleunigt, wieder ab.

— Die wachsenden Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft scheinen einerseits die Neigung zu handelsbeschränkenden Praktiken, andererseits die Bereitschaft zu internationaler Kooperation in der Währungspolitik zu bestärken. Hierdurch wurden für die Exportwirtschaft, aber auch für die nationale Geldpolitik neue Daten gesetzt.

Binnenwirtschaftliche Rahmendaten

(2) Bedeutsam für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Strukturwandel, d. h. die relative Position der Branchen untereinander und ihre Chancen, im intersektoralen und internationalen Wettbewerb zusätzliche Nachfrage und Einkommen an sich zu ziehen, waren aber auch veränderte Rahmendaten im binnenwirtschaftlichen Bereich:

— In der Bundesrepublik Deutschland wurde in einem seit lange nicht mehr gekannten Maße das Ziel der Preisniveaustabilität verwirklicht. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß der Rückgang des Preisanstiegs durch die Entwicklung der Rohstoffpreise überzeichnet wird und daß in der weit über die gesteckten Ziele hinausgehenden Expansion der Geldmenge ein nicht unbedeutendes Inflationspotential angelegt sein kann.

— Nicht in gleicher Weise wie die Preissteigerungsraten bildeten sich nach 1981 die Nominalzinsen zurück. Der Realzins, hier berechnet als Spanne zwischen der Umlaufsrendite festverzinslicher Wertpapiere und dem gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg, wuchs kontinuierlich auf fast 6 v. H. an. Er lag damit 1986 wieder deutlich über dem Niveau in den wichtigsten westlichen Industrieländern — vor allem dem in den USA — und bestimmte bzw. bestimmt maßgeblich die internationalen Kapitalströme und die Wechselkursrelationen. Er setzt aber auch — binnenwirtschaftlich betrachtet — die Mindestnorm für den Einsatz von Geldkapital zur Sachkapitalbildung recht hoch an: Investitionen sind c. p. nur dann einzelwirtschaftlich rational (rentabel), wenn die erwartete Sachkapitalrendite diesen Wert übersteigt.

— Wohl nicht zuletzt unter dem Eindruck anhaltend hoher Arbeitslosigkeit haben sich die Lohnsteigerungsraten bis zur Mitte der achtziger Jahre tendenziell verlangsamt. Zwar weisen im Gefolge der gesamtwirtschaftlichen Erholung seit Ende 1982 die Lohnerhöhungen wieder eine leicht steigende Tendenz auf — stiegen zuletzt auch die Lohnstückkosten wieder erkennbar an. Gleichwohl haben sich, im mehrjährigen Durchschnitt betrachtet, die relativen Faktorpreise in bemerkenswerter Weise verändert: Die Kapitalkosten stiegen erstmals seit Ende der sechziger Jahre rascher als die Lohnkosten.

— Neue Rahmendaten für die private Wirtschaftstätigkeit setzte auch die Finanzpolitik: Mit dem erklärten Ziel, die Staatsquote, d. h. den Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt zu senken, nahm sie Abschied von traditionellen Vorstellungen über die führende Rolle des Staates im volkswirtschaftlichen Wachstumsprozeß. In den Jahren 1981 bis 1986 sank die Staatsquote um fast drei Prozentpunkte, vor allem als Folge von Ausgabenkürzungen bei den Übertragungen und einer spürbaren Verlangsamung der investiven und konsumtiven Ausgaben. Zugleich signalisierte der Staat mit der Veränderung der Einnahmestruktur, daß er die ihm übertragenen Aufgaben wieder stärker durch Steuern und Abgaben zu finanzieren und damit die Beanspruchung des Kapitalmarktes zu vermindern gedenkt. Zwar entlastet die Steuersenkung 1986/88 die Privaten in beträchtlichem Umfang, doch werden hierdurch im wesentlichen nur die inflationsbedingten Steuererhöhungen zurückgenommen. Einige weitere Eingriffe in das Steuerrecht — so die Reduzierungen bei der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer der Unternehmen oder die Verbesserung der Abschreibungen — widersprechen den Bemühungen, bei reduzierten Steuersätzen die Besteuerungsgrundlagen zu verbreitern.

Unveränderte Rahmendaten

(3) Andere gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Faktoren, die den sektoralen Strukturwandel beeinflussen, blieben im wesentlichen unverändert, wirken zumindest der Tendenz nach nicht anders als in den vorangegangenen Berichtsrunden:

— Als Folge niedrigerer Geburtenraten geht die Einwohnerzahl (vor allem die der deutschen Bevölkerung) nach wie vor zurück, verbunden mit erheblichen Umschichtungen in der Altersstruktur. Die Alten- und Jugendlast, d. h. der Anteil der nichterwerbsfähigen Bevölkerung, sank seit Mitte der siebziger Jahre auf einen historisch zu nennenden Tiefstand ab.

— Obwohl die überwiegende Zahl der Waren- und Dienstleistungsmärkte wettbewerblich organisiert ist, gibt es nach wie vor in vielen Bereichen Ausnahmeregelungen, Marktzugangsbeschränkungen und Preisregulierungen; in manchen Sektoren sind öffentliche Unternehmen die alleinigen oder dominierenden Anbieter. Den Bemühungen, die davon ausgehenden Wettbewerbshemmnisse abzubauen, waren bislang nur bescheidene Erfolge vergönnt.

— Im wesentlichen unverändert blieb auch das Ausmaß der Subventionen. Der Anteil der Subventionen (einschl. der Steuervergünstigungen) am Bruttosozialprodukt lag in den vergangenen zehn Jahren bei etwa 6 bis 7 v. H. (mit leichten Schwankungen im Zeitablauf). Sie fließen nach wie vor zu einem Viertel in wachstumsschwache Bereiche (Landwirtschaft, Kohlenbergbau, Eisenschaffende Industrie und Schiffbau), mehrheitlich aber in Sektoren, die — aus welchen Gründen auch immer —

seit jeher in starkem Maße vom Staat beeinflußt werden (Verkehr, Wohnungswesen, Bildung und Wissenschaft). Seit 1982 ist allerdings eine gewisse Umschichtung von den unmittelbaren Finanzhilfen zu den sektorspezifischen Steuervergünstigungen festzustellen.

— Zwar wurden in den letzten Jahren eine Reihe von neuen Vorschriften zum Umweltschutz eingeführt und bestehende Regelungen verschärft. Ein grundsätzlicher Kurswechsel der Umweltpolitik war aber damit nicht verbunden, auch änderte sich die sektorale Struktur der von Umweltauflagen betroffenen Branchen wenig.

Exogene Determinanten?

(4) Die hier skizzierten Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben zweifellos das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die Verteilungsrelationen und die (globalen) Verwendungsstrukturen beeinflußt — und auf diese Weise Impulse für den strukturellen Wandel der deutschen Volkswirtschaft gegeben. Darüber hinaus werden — häufig als „eigentliche" Determinanten des Strukturwandels — die technologische Entwicklung und veränderte Einstellungen (Präferenzen) der Wirtschaftssubjekte genannt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich diese Faktoren i. a. der direkten Beobachtung entziehen; sichtbar werden nur ihre ökonomischen Konsequenzen (wie etwa die Veränderung der Nachfrage nach bestimmten Gütern, eine Verschiebung der relativen Preise oder ein Anstieg der Arbeits- oder Kapitalproduktivität). Zum anderen ist zu bedenken, daß diese Faktoren in den meisten Fällen nicht als exogene Größen, sondern als Reaktion auf ökonomische Impulse (ein verändertes Einkommen, eine Verschlechterung der Rentabilität) aufzufassen sind.

Strukturwandel als Prozeß

(5) Strukturwandel wird daher in diesem Bericht als Ergebnis eines Prozesses verstanden, der

— Reflex auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, veränderte Rahmendaten und exogene Störungen ist,

— von einzelwirtschaftlichen Nachfrageentscheidungen in das ökonomische System hineingetragen wird,

— auf Märkten über veränderte relative Preise sichtbar wird,

— unternehmerische Anpassungsreaktionen in Form veränderter Vorleistungs- und Faktornachfrage auslöst, auf diese Weise

— die Produktionsstrukturen und -prozesse mehr oder weniger rasch verändert und schließlich

— vor allem auf dem Arbeitsmarkt in Form veränderter persönlicher Anforderungen, Qualifikationen und Beschäftigungsformen sichtbar wird.

Diesem Prozeßverständnis folgt auch die Gliederung des Berichts.

Auslandsnachfrage

(6) Von der bis 1985 anhaltenden Abwertung der D-Mark vor allem gegenüber dem Dollar beziehungsweise dem Yen und von der zunehmenden Bedeutung des Welthandels mit industriellen Fertigerzeugnissen haben nahezu alle Branchen der deutschen Wirtschaft profitiert. Die Exportwerte und -mengen stiegen durchweg beschleunigt an. Dabei waren es allerdings gerade nicht die klassischen Exportgüterindustrien, die ihre relative Wettbewerbsposition festigen konnten: Gemessen an sog. RCA-Werten (sie messen die branchenspezifische Relation von Außenhandelssaldo und -volumen an der entsprechenden Relation für die Volkswirtschaft insgesamt) hat sich die relative Wettbewerbsposition der Chemie, des Maschinenbaus, der Herstellung von Büromaschinen und ADV-Geräten und der Elektrotechnik mehr oder weniger deutlich verschlechtert. Unter den Investitionsgüterbereichen verzeichneten nur der Straßen- sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau und die EBM-Warenindustrie steigende RCA-Werte. Demgegenüber konnten eher binnenmarktorientierte Branchen wie das Textil- und Bekleidungsgewerbe ihre Wettbewerbsposition ausbauen. Ursache hierfür ist, daß

— die Branchen über die wechselkursbedingte Verbesserung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit hinaus in unterschiedlichem Maße nicht-preisliche Wettbewerbsfaktoren (Sortimentsbreite, Produktqualität, Service und Lieferbereitschaft) eingesetzt haben bzw. einsetzen konnten;

— das Ausmaß der Wechselkurseffekte von der regionalen Struktur der Absatzmärkte, deren unterschiedlicher Dynamik, den dort anzutreffenden Wechselkursrelationen für die D-Mark und die Währungen konkurrierender Anbieter abhängt;

— die deutschen und die ausländischen Anbieter auf den Weltmärkten (und dem deutschen Markt) in unterschiedlichem Maße versucht haben, „Wechselkursrenten" auszunutzen, d. h. auf eine wechselkursbedingte Verbilligung mit Preisanhebungen reagiert haben.

Zur Abschätzung dieser Preiseffekte und der davon ausgelösten Reaktionen wurden für ausgewählte Branchen sog. sektorspezifische reale Wechselkurse berechnet, in denen die bilateralen realen Wechselkurse mit der jeweiligen Regionalstruktur der Exporte gewichtet und die Bedeutung konkurrierender Anbieter auf dem jeweiligen Markt berücksichtigt werden. Auf diese Weise läßt sich z. B. zeigen, daß die Elektroindustrie schon in den siebziger Jahren durch real fallende spezifische Wechselkurse begünstigt wurde, da die Währung eines wichtigen Konkurrenten (Japans) damals noch stärker aufwertete als die D-Mark.

Terms of trade

(7) Die unterschiedlichen Strategien in- und ausländischer Anbieter bei der Festsetzung ihrer Ausfuhrpreise einerseits, die Veränderung der jeweiligen Währungsparitäten andererseits führten letztendlich dazu, daß die Terms of trade der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den EG-Partnern in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre sanken und auf dem nordamerikanischen Markt stiegen. Diese Tendenzen kehrten sich in der ersten Hälfte der achtziger Jahre um. Zumindest im Handel mit Industrieländern lassen sich die bilateralen Terms of trade direkt als Ausdruck für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft interpretieren. Die angesprochene Entwicklung der Terms of trade schlug sich daher unmittelbar in der Regionalstruktur der deutschen Exporte nieder: Der Anteil der Europäischen Gemeinschaft an den Warenausfuhren stieg in den siebziger und sank in den achtziger Jahren, der Anteil Nordamerikas entwickelte sich gegenläufig.

Die Bedeutung der Entwicklungsländer — und hier besonders der erdölexportierenden Länder — für die deutsche Ausfuhr hängt hingegen weniger von preislichen Faktoren ab, als vielmehr von der Importkaufkraft dieser Länder. Da besonders die Mitgliedsländer der OPEC, aber auch viele andere Entwicklungsländer, aufgrund sinkender Rohstoffpreise eine Schmälerung ihrer Exporterlöse hinnehmen mußten, schränkten sie ihre Einfuhren z. T. drastisch ein. Der Anteil der OPEC-Länder an den deutschen Ausfuhren ging deutlich zurück. Vor allem Branchen wie der Maschinenbau und die elektrotechnische Industrie, deren Ausfuhr sich stark auf diese Länder konzentriert, mußten hier Einbußen hinnehmen.

Europäische Gemeinschaft

(8) Die Länder der Europäischen Gemeinschaft haben im übrigen offensichtlich an Einfluß auf die Entwicklung des deutschen Außenhandels verloren. Obwohl seit Anfang der siebziger Jahre der Kreis der einbezogenen Länder dreimal erweitert wurde, hat sich der Anteil der EG-Länder weder an der deutschen Einfuhr noch an der Ausfuhr langfristig erhöht. Zudem hat auch der substitutive Außenhandel, also der Austausch mit gleichartigen Gütern, zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den EG-Ländern seit Ende der siebziger Jahre nicht mehr an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt einerseits, daß die erste Integrationsphase der EG bereits zum Ende der sechziger Jahre weitgehend abgeschlossen war; es läßt andererseits darauf schließen, daß auch innerhalb einer Zollunion die Wechselkurse einen wesentlichen Einfluß auf Umfang und Richtung des Warenaustausches ausüben und somit eine unzureichende wirtschaftspolitische Koordination eine weitere wirtschaftliche Integration der EG behindert.

Konsumnachfrage

(9) Der Private Verbrauch hat seit den späten siebziger Jahren die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den strukturellen Wandel eher gedämpft als beschleunigt: Die Zuwachsrate des realen Privaten Verbrauchs lag in den Jahren 1979 bis 1985 unter der des Sozialprodukts, die Konsumstrukturen veränderten sich nur noch abgeschwächt. Dies kann nicht als Beleg einer generellen Bedarfssättigung gewertet werden, sondern spiegelt vor allem die geringe Zunahme der Realeinkommen wider — sie gingen in einigen Jahren sogar absolut zurück. In dieser Situation haben die privaten Haushalte offensichtlich versucht, ihre gewohnten Konsumstrukturen aufrechtzuerhalten; Neuanschaffungen und vor allem Wohnbauten wurden zugunsten von laufenden Verbrauchsausgaben zurückgestellt. Die Ersparnis — soweit sie nicht, wie etwa das Versicherungssparen, vertraglich gebunden ist — wurde eingeschränkt, eine vorübergehende Einkommenseinbuße durch Kreditaufnahme ausgeglichen. Die Sparquote erreichte mit 11,1 v. H. in 1983 ihren niedrigsten Stand seit Mitte der sechziger Jahre, die Neuverschuldung bewegte sich auf einem für Rezessionsphasen untypisch hohen Niveau.

Dauerhafte Konsumgüter

(10) Die nur verhaltene Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern und Wohnbauten ist damit vor allem Ausdruck des bis Mitte der achtziger Jahre abgeschwächten Einkommenswachstums, die Unterschiede in den Einkommenselastizitäten der Nachfrage kommen aus diesem Grunde nicht mehr so ausgeprägt zum Tragen. Dies erklärt auch, daß der private Verbrauch — anders als in den sechziger und siebziger Jahren — einen zunehmend destabilisierenden Einfluß auf die Konjunkturentwicklung ausübt. Sicherlich mag auch eine Rolle gespielt haben, daß viele Konsumgüterinnovationen, die in den vergangenen Jahren auf den Markt kamen, keine neuen Bedarfssegmente ansprachen, sondern eine Verbesserung weitverbreiteter Produkte darstellen. Konsumgüterinnovationen treffen heute in vielen Marktsegmenten auf relativ gut versorgte Konsumenten.

Dienstleistungen

(11) Obwohl der Anteil der Dienstleistungen an den Verbrauchsausgaben seit dem Ende der sechziger Jahre deutlich gestiegen ist, kann der Private Verbrauch nicht als Motor einer Entwicklung zur Dienstleistungs-Gesellschaft angesehen werden. Dieser Anstieg resultiert in erster Linie aus den höheren Mieten (für größere und besser ausgestattete Wohnungen) und steigenden Ausgaben für Bank-, Versicherungs- und Postdienstleistungen. Waren- und personenbezogene Dienstleistungen haben dagegen an Bedeutung verloren. Hinter diesem Bedeutungsverlust steht häufig eine Substitution der marktwirksamen Nachfrage durch die Haushaltsproduktion, er wird verstärkt in dem Maße, wie die Ausstattung der privaten Haus-

halte mit den hierzu benötigten langlebigen Konsumgütern zunimmt.

Demographie

(12) Die Auswirkungen des demographischen Wandels — insbesondere eines in Zukunft verstärkt wachsenden Anteils älterer Menschen — auf die Konsumstruktur lassen sich noch nicht zuverlässig abschätzen. Zwar ist aus eben diesen Gründen, aber auch als Ausdruck veränderter Lebensgewohnheiten die durchschnittliche Haushaltsgröße gesunken, so daß der Anteil haushaltsspezifischer Ausgabenarten (Wohnungsmieten, Haushaltsenergie, Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung) von 26,4 v. H. im Jahre 1960 auf 34,2 v. H. im Jahre 1985 gestiegen ist. Darüber hinausgehende Informationen insbesondere über „altersgruppenspezifische" Bedürfnisse liegen nur in Ansätzen vor; ältere Menschen geben z. B. signifikant mehr für Mieten und Haushaltsenergie aus. Es ist indes zu vermuten, daß diese Bedürfnisse stetem Wandel unterliegen, da die heute noch Erwerbstätigen viele Konsumgewohnheiten, wie die Nutzung von Kraftfahrzeugen und anderen Gebrauchsgütern, auch im Alter beibehalten werden.

Staatsnachfrage

(13) Durch seine Einnahmen- und Ausgabenpolitik setzt der Staat nicht nur Rahmendaten für private Aktivitäten, er beeinflußt vielmehr auch unmittelbar die Nachfrage- und Produktionsstrukturen der Volkswirtschaft. Die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Sicherung der Infrastruktur ist in der Regel mit Nachfrage, d. h. staatlichen Vorleistungs- und Investitionsgüterkäufen bei privaten Unternehmen verbunden. Darüber hinausgehende Aufwendungen — im wesentlichen für Löhne und Gehälter der staatlichen Bediensteten (sog. Eigenproduktion) — werden im Kreislaufzusammenhang nicht nur kosten-, sondern auch nachfragewirksam. Dabei ist von Bedeutung, daß der Staat noch bis zum Beginn der achtziger Jahre die Eigenproduktion zu Lasten der Käufe — insbesondere der investiven Käufe — verstärkte. Im Jahre 1970 bestanden die Aufwendungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter noch zu knapp 55 v. H. aus Güterkäufen (darunter zu 23 v. H. aus Investitionsgüterkäufen). Bis zum Jahre 1983 sank der Anteil der Käufe auf 48 v. H. (darunter der Investitionen auf 11 v. H.), stieg dementsprechend die Bedeutung der Eigenproduktion. Diese Tendenz scheint seither zumindest abgeschwächt, im Jahre 1986 floß ein — wenn auch geringfügig — höherer Anteil der Ausgaben wieder als unmittelbare Güternachfrage ab.

Staatliche Aufgabenbereiche

(14) Diese Entwicklung ist vor allem Folge einer deutlichen Umschichtung in der Verteilung der Endnachfrage auf die verschiedenen staatlichen Aufgabenbereiche. So gewannen z. B. das Gesundheitswesen, die Soziale Sicherung, das Wohnungswesen und (seit 1980) die Verteidigung an Bedeutung, zu Lasten des Aufgabenbereichs Verkehr und (seit Mitte der siebziger Jahre) der Aufwendungen für das Bildungswesen. Diese Verschiebungen zwischen den staatlichen Aufgabenbereichen und der Rückgang der staatlichen Investitionen veränderten die sektorale Verteilung der Sachkäufe der öffentlichen Hand. Eine Gruppierung der Lieferbereiche nach der Höhe der staatlichen Vorleistungs- und Investitionsgüterkäufe zeigt, daß mehr als zwei Drittel der entsprechenden Aufwendungen von nur sieben Sektoren (Baugewerbe, Gesundheitswesen, Chemie, Fahrzeugbau, Handel, private Organisationen ohne Erwerbszweck und den Gebietskörperschaften selbst) bezogen wurden. Eine durch die öffentliche Hand induzierte Veränderung des Branchengefüges ist jedoch nur im Falle der Nachfrage nach Leistungen des Baugewerbes, der Chemie und der Elektrotechnik nachweisbar. Die relativ verhaltene Entwicklung der staatlichen Vorleistungs- und Investitionsgüterkäufe im Zeitraum von 1980 bis 1984 hat die Beschäftigungssituation in den betroffenen Branchen erheblich verändert. So sank die Zahl derjenigen Erwerbstätigen, die direkt mit der Abwicklung von Aufträgen der öffentlichen Hand beschäftigt sind, insgesamt um knapp 150 000 Personen.

Preise und Löhne

(15) Preise und Löhne haben im marktwirtschaftlichen System die Funktion, Informationen über die Angebots- und Nachfragebedingungen weiterzuleiten und auf diese Weise die Faktorallokation zu steuern. Diese Funktion können sie um so eher erfüllen, je ausgeprägter und deutlicher ihre Veränderungen sind — und je weniger sie von den einzelnen Wirtschaftssubjekten bzw. dem Staat beeinflußt werden. In der Realität freilich verfügen die Unternehmen als Folge unvollständigen Wettbewerbs nicht selten über autonome Preiserhöhungsspielräume; sie können den Preis als strategische Variable, etwa zur Aufschließung der Märkte, einsetzen. In vielen Fällen werden die Preise aber auch vom Staat begrenzt oder gestützt. Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, daß

- wachstumsstarke Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes nahezu ausnahmslos relativ sinkende Preise aufwiesen. Insbesondere „junge" Branchen mit relativ hochwertigen und hochveredelten Produkten konnten dabei in reichlich vorhandene Kapazitäten hineinwachsen und hohe Kostenvorteile realisieren (z. B. die Chemie, die Herstellung von ADV-Geräten, die Elektrotechnik).
- Dienstleistungsbranchen, und zwar sowohl wachstumsstarke (z. B. Banken und Versicherungen) als auch wachstumsschwache (z. B. Verkehr und Gastgewerbe) konnten ihre relative Preisposition verbessern. Der Spielraum für kostensenkende Produktivitätssteigerungen ist hier verhältnismäßig begrenzt, da ihre Produktionstätigkeit in der Regel an Personen gebunden ist.
- Schwach wachsende Branchen haben — nicht selten in direktem Substitutionswettbewerb mit expansiven Produktbereichen — ihre Preise nur un-

terdurchschnittlich anheben können. Häufig sind hier Branchen mit relativ konsumferner, homogener Massenproduktion und standardisierten Produktionsverfahren zu finden, aber auch Sektoren mit überdurchschnittlichen Produktivitätssteigerungen.

Inflation und relative Preise

(16) Die Veränderungen der (relativen) Preise der Wirtschaftsbereiche scheinen um so stärker vom gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt abzuweichen, je höher die Inflationsrate ist. Dies kann indes noch nicht als Beleg für den in zahlreichen theoretischen und empirischen Arbeiten diskutierten „Störeffekt" der Inflation, d. h. eine inflationsbedingt verminderte Wahrnehmungsfähigkeit der Preissignale, gewertet werden. Zum einen ist daran zu erinnern, daß die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich und insbesondere in den letzten Jahren durch ein vergleichsweise hohes Maß an Preisniveaustabilität gekennzeichnet ist und daß die tatsächlich beobachteten Ausschläge der Preissteigerungsraten in vielen Fällen auf exogene Störungen (z. B. die Entwicklung der Rohölpreise) zurückzuführen sind. Zum anderen aber läßt sich nachweisen, daß sich im Zuge eines Inflationsprozesses die relativen Preispositionen nicht derart verändern, daß die Preissignale verfälscht würden. Allerdings scheint mit höheren Inflationsraten eine größere Unstetigkeit der sektorspezifischen Preisentwicklung (im Zeitablauf) verbunden zu sein.

Löhne und Lohnstrukturen

(17) Ein mehr an gesamtwirtschaftlichen Verteilungsmaßstäben als an branchen- oder unternehmenstypischen Gegebenheiten orientierter Lohnfindungsprozeß wird häufig dafür verantwortlich gemacht, daß die Lohnhöhe und ihre Struktur mit beschäftigungspolitischen Notwendigkeiten nicht in Einklang stünden und somit für die hartnäckigen Beschäftigungsprobleme zumindest mitverantwortlich seien. Diese Probleme können im Rahmen der sektoralen Strukturberichterstattung nicht erschöpfend behandelt werden (insbesondere nicht die Frage nach dem gesamtwirtschaftlich richtigen Lohnniveau, die angemessene Differenzierung in beruflicher, qualifikatorischer oder regionaler Sicht). Festzuhalten ist gleichwohl, daß sich im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre die Steigerungsraten der Löhne deutlich zurückgebildet haben — wobei es keinen Unterschied macht, ob Jahres- oder Stundenlöhne betrachtet werden — und daß sich die sektorale Lohnstruktur eher differenziert als nivelliert hat. Dies bedeutet, daß die Löhne in Hochlohnbranchen, die in aller Regel zugleich wachstumsintensive Sektoren sind, überproportional gestiegen sind (und umgekehrt). Dabei ist der früher nur lose Zusammenhang zwischen dem Niveau der Löhne und der Höhe der Arbeitsproduktivität tendenziell enger geworden.

Im übrigen ist zu fragen, ob eine stärkere Ausrichtung der sektoralen Lohnstruktur an der relativen Wachstums- oder Produktivitätsentwicklung unter langfristigen Allokationsgesichtspunkten erwünscht ist: Eine relative Senkung des Lohnniveaus in wachstums- und produktivitätsschwachen Branchen mag kurzfristig und unter sozialen Aspekten angezeigt sein, da sie den dort vorhandenen Druck zur Freisetzung von Arbeitskräften mindert; sie ist aber im Grunde eine strukturkonservierende, die langfristigen Wachstumsperspektiven einengende Maßnahme. Umgekehrt würde eine relative Anhebung der Löhne in Expansionsbranchen das dort zu erzielende Residualeinkommen schmälern, die bisher gezahlten Risikoprämien mindern und die Anreize zum Aufbau weiterer zukunftsträchtiger Produktionskapazitäten behindern. Die hier vorgetragenen Argumente gelten im Prinzip auch für das Verhältnis von Lohnkosten und Lohnnebenkosten.

Unternehmensziele

(18) Bei der Umsetzung der von der Nachfrage ausgehenden Impulse in Produktion und Faktoreinsatz lassen sich die Unternehmen auch heute noch im wesentlichen von der Entwicklung der Rentabilität leiten. Weder die zunehmende Bedeutung von Großunternehmen, in denen i. a. Eigentümer- und Managementfunktionen getrennt werden, noch die (vermeintlich) hohe und wachsende Bedeutung öffentlicher Unternehmen mit ihren häufig komplexeren Zielsystemen, noch der im Gefolge der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsabschwächung verschärfte Konflikt zwischen privatwirtschaftlichen Gewinninteressen einerseits, sozialen Schutzansprüchen andererseits haben dazu geführt, daß sich die unternehmerischen Verhaltensmuster grundlegend geändert hätten. Es erscheint allerdings plausibel, daß diese Ziele heute stärker unter langfristigem Aspekt interpretiert werden.

Determinanten der Rentabilität

(19) Um die Anpassungsstrategien nachzuzeichnen, die in den einzelnen Branchen angesichts zumeist verschlechterter Erlös-Kostenrelation verfolgt wurden, wurde die zu Wiederbeschaffungspreisen bewertete Nettosachkapitalrentabilität in einzelne Komponenten zerlegt, um so den Einfluß von Veränderungen der Kapazitätsauslastung, der Vorleistungsintensität, der relativen Lohnkostenbelastung, der Abschreibungen und der indirekten Steuern (abzüglich der Subventionen) auf die Rentabilitätsentwicklung nachzuzeichnen.

Kapazitätsauslastung

(20) In vielen Branchen konnte der Kapitalbestand nicht rechtzeitig oder nicht nachhaltig genug an die Entwicklung der realen Produktion angepaßt werden. Dies gilt nicht nur für den Bergbau, den Schiffbau und die Eisenbahnen, sondern z. B. auch für die Holzverarbeitung oder das Gastgewerbe. Ein entschlossener Kapazitätsabbau trug dagegen insbesondere in der Mineralölverarbeitung und im Textilgewerbe dazu

bei, den Renditeverfall zu stoppen. Auf der anderen Seite konnten zahlreiche Branchen (z. B. Kunststoffverarbeitung und Herstellung von ADV-Geräten) rasch in die zu Beginn der siebziger Jahre aufgebauten Kapazitäten hineinwachsen.

Neben diesen realwirtschaftlichen Größen beeinflußte auch das Verhältnis von Kapitalgüter- und Produktpreisen das Ergebnis: Steigende Kapitalgüterpreise trugen insbesondere bei der Herstellung von ADV-Geräten, aber auch in der Getränkeverarbeitung zur relativen Renditeverschlechterung bei, da diese Preiserhöhungen nicht in den z. T. sinkenden Produktpreisen weitergegeben werden konnten.

Vorleistungsintensität

(21) In vielen Branchen ist die nominale Vorleistungsintensität (d. h. das Verhältnis von Vorleistungskäufen und Kapitalbestand) gestiegen. Dies ist mit einer Erlöseinbuße verbunden, wenn die zusätzlichen Kosten nicht im Preis überwälzt werden können (so etwa in der Energiewirtschaft, der Chemie oder der Mineralölverarbeitung), kann aber auch die Renditen stabilisieren, wenn auf diese Weise Faktorkosten eingespart oder die Absatzchancen verbessert werden können. Offensichtlich steigen die Anforderungen an die Qualität der Produkte, werden die Anlagensysteme komplexer, können Märkte nur erschlossen und verteidigt werden, wenn neben dem eigentlichen Produkt auch Service-, Beratungs- und Finanzierungsleistungen angeboten werden. Dies setzt ein höheres Maß an intersektoraler und internationaler Arbeitsteilung voraus.

Energiekosten

(22) Bedeutsame Veränderungen haben sich aber auch bei den Rohstoffkosten, insbesondere den Energiekosten ergeben. Während die siebziger und frühen achtziger Jahre von einem teilweise dramatischen Anstieg der Energiepreise geprägt waren, standen die letzten Jahre im Zeichen eines nicht weniger deutlichen Verfalls. Demzufolge stiegen die Energiekosten der gewerblichen Wirtschaft — gemessen am nominalen Bruttoproduktionswert — von 4,6 v. H. im Jahre 1970 auf 7,3 v. H. im Jahre 1980, sanken jedoch in den letzten beiden Jahren wieder auf 5,2 v. H. und erreichten damit das Niveau des Jahres 1973. Besonders begünstigt von dieser Entwicklung waren jene Sektoren, die ihren Energiebedarf vorwiegend aus Importenergien wie Erdöl, Mineralöl oder Erdgas decken. Nur geringen Nutzen hingegen konnten hieraus jene Sektoren ziehen, die insbesondere aufgrund vertraglicher Regelungen auf den Einsatz heimischer Energieträger fixiert sind, da die relative Preisposition der heimischen Energieträger sich in den letzten zwei Jahren spürbar verschlechterte. Von dieser Verschiebung der relativen Preise geht denn auch ein erheblicher Substitutionsdruck aus, der bereits jetzt zu einer — wenn auch begrenzten — Resubstitution heimischer durch importierte Energieträger geführt hat.

Die Materialkostenbelastung ist von 1960 bis Anfang der achtziger Jahre um durchschnittlich 4 v. H. gefallen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht allein auf die weniger erratischen Preisausschläge der nichtenergetischen Rohstoffe zurückzuführen, sondern auch das Ergebnis eines preisabhängigen Substitutionsprozesses. Denn die Materialkosten konnten sowohl durch die Verdrängung traditioneller Werkstoffe wie Eisen und Stahl oder Gießereierzeugnisse durch Kunststoffprodukte als auch durch den verstärkten Einsatz preisgünstigerer Vorprodukte und Halbzeuge aus dem Ausland gesenkt werden. So ist beispielsweise der Marktanteil importierter Vorprodukte und Halbzeuge am gesamten Materialeinsatz von 2,0 v. H. auf 4,7 v. H. gestiegen. Darüber hinaus hat der Anteil der Rohstoffe, Vorprodukte und Halbzeuge sowohl nominal als auch preisbereinigt zugunsten der Dienstleistungen erheblich abgenommen.

Lohnkosten

(23) Auf hohe und steigende Lohnkostenbelastungen können die Unternehmen mit einer Substitution von Arbeit durch Kapital reagieren. Dies ist insbesondere dann erfolgversprechend, wenn sich die Kapitalgüterpreise weniger stark erhöhen als die Löhne und die von der Kapitalintensivierung, d. h. der Verminderung der Arbeitsintensität, ausgehende Erhöhung der Arbeitsproduktivität den Lohnkostendruck senkt. Diese Voraussetzungen waren in der Vergangenheit gegeben; sie wurden vor allem in Branchen mit hoher Lohnquote (z. B. dem Kohlenbergbau, dem Schiffbau und dem Luft- und Raumfahrzeugbau) genutzt. In den übrigen, weniger lohnintensiven Branchen, d. h. vor allem in den Investitionsgüterbereichen, hat sich der Lohnkostendruck i. a. kaum verändert; in wichtigen Bereichen wie etwa der Chemischen Industrie oder im Maschinenbau ist er sogar gestiegen. Generell ist festzustellen, daß Branchen, die durch hohe FuE-Aufwendungen oder durch Einsatz überdurchschnittlich qualifizierter Mitarbeiter versuchen, Produkt- und Prozeßinnovationen durchzusetzen, mit einer überdurchschnittlichen Lohnkostenbelastung rechnen mußten.

Rentabilität und Sachkapitalbildung

(24) Die hier nur beispielhaft skizzierten Anpassungsstrategien konnten indes nicht verhindern, daß im Zeitraum von 1970 bis 1985 die Kapitalrentabilität im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und in fast allen Wirtschaftsbereichen gesunken ist, als Ausnahmen seien hier der Luft- und Raumfahrzeugbau, die NE-Metallerzeugung, das Ernährungsgewerbe oder die Kreditinstitute genannt. Seit 1982 steigen die Renditen zwar wieder deutlich an — besonders ausgeprägt die Eigenkapitalrendite —, sie liegen aber noch immer deutlich unter dem Niveau der sechziger und frühen siebziger Jahre. In die gleiche Richtung weist auch die Entwicklung des relativen Ertragswertes des Kapitals (Tobin's q). Dies hat offenkundig dazu beigetragen, daß die Unternehmen ihre Sachkapitalbestände nur noch in bescheidenem Maße ausgeweitet haben.

In einer wachsenden Zahl von Branchen reichen die tatsächlich getätigten Investitionen nicht mehr aus, um die durch technische oder wirtschaftliche Veralterung ausscheidenden Anlagen zu ersetzen. Gleichzeitig ist in einer großen Zahl von Branchen der Modernitätsgrad des Anlagevermögens, d. h. das Verhältnis von Netto- zu Bruttoanlagevermögen, gesunken. Dies gilt auch, wenn der verzerrende Einfluß der sektorspezifischen Sachvermögensstrukturen ausgeschaltet wird: Ein niedriger und im Zeitablauf sinkender Modernitätsgrad läßt sich in vielen Fällen dadurch erklären, daß der Anteil des Bauvermögens über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt und — angesichts langer Abschreibungszeiträume — im Zeitablauf wächst. Gleichwohl ist auch der Modernitätsgrad des Ausrüstungsvermögens bis zum Beginn der achtziger Jahre in den meisten Branchen gesunken, vergleichsweise wenig noch dort, wo die Branchen einem starken internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt waren oder zu einer „passiven" Sanierung, d. h. zum Kapazitätsabbau gezwungen waren.

Kapitalintensität

(25) Trotz der nur noch verhaltenen Zunahme des Bruttoanlagevermögens ist die Kapitalintensität, d. h. der Kapitaleinsatz je Erwerbstätigen, im Gesamtzeitraum gestiegen, und zwar im Verlauf der siebziger Jahre mit stark fallenden, seit Beginn der achtziger Jahre wieder beschleunigten Zuwachsraten. Diese Entwicklung kann durch die Veränderung der relativen Faktorpreise nur zum Teil erklärt werden: So ist unmittelbar plausibel, daß die über den Anstieg der Kapitalkosten hinausgehende Verteuerung des Faktors Arbeit in den siebziger Jahren einen erheblichen Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital gegeben hat. Der beschleunigte Anstieg der Kapitalintensität zu Beginn der achtziger Jahre ist allerdings weniger auf die Entwicklung der relativen Faktorpreise zurückzuführen — seit einiger Zeit steigen, wie erwähnt, die Kapitalkosten rascher als die Lohnkosten —, sondern darauf, daß die Unternehmen vor allem in der konjunkturellen Schwächephase der Jahre 1980 bis 1982 ihren Arbeitskräftebestand rascher anpassen konnten und mußten als den Kapitalbestand.

Faktorproduktivitäten

(26) Die hier beschriebenen Entwicklungstendenzen blieben nicht ohne Einfluß auf die sektoralen Arbeits- und Kapitalproduktivitäten. Insbesondere wachstums- und preisschwache Branchen haben zum Teil erhebliche Effizienzsteigerungen durchsetzen können und müssen. Überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen verzeichneten auch Branchen, die in der Vergangenheit von der Nachfrage begünstigt wurden, dies durch eine zurückhaltende Preispolitik verstärkten und auf diese Weise auslastungsbedingte Produktivitätssteigerungen realisieren konnten. Unterdurchschnittlich blieb die Produktivitätsentwicklung vor allem in den Dienstleistungsbereichen und insbesondere in jenen, die vom internationalen und intersektoralen Wettbewerb durch staatliche Eingriffe abgekoppelt sind. Allgemein gilt, daß zwischen der Arbeits- und der Kapitalproduktivität ein vergleichsweise enger (positiver) Zusammenhang besteht.

Unternehmensfinanzierung

(27) Zur Finanzierung der tatsächlich getätigten Investitionen standen den Unternehmen in der Vergangenheit stets ausreichende Innenfinanzierungsmittel zur Verfügung. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und in den meisten Branchen überstieg der Cash-Flow — also die Summe aus Gewinnen, Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen — die Bruttoinvestitionen deutlich und zuletzt wieder mit steigender Tendenz. Allerdings hat sich seit Beginn der siebziger Jahre die Zusammensetzung dieser Mittel merklich verändert, und zwar zu Lasten der Gewinne und zugunsten der Rückstellungen. Die wachsende Bedeutung der Pensionsrückstellungen ist auch verantwortlich dafür, daß der Anteil desjenigen Fremdkapitals, das nicht unmittelbar mit Zinsen behaftet ist, an der Bilanzsumme deutlich gestiegen ist.

Direktinvestitionen

(28) Eine nachlassende Investitionstätigkeit im Inland und die gleichzeitige Zunahme der Direktinvestitionen im Ausland könnte zu dem Schluß verleiten, daß deutsche Unternehmen zunehmend im Ausland expandieren. Aus der regionalen und sektoralen Struktur der Direktinvestitionen läßt sich indes die Vermutung ableiten, daß sie vor allem der Absicherung und Vertiefung bestehender Handelsbeziehungen dienen, wobei auch (drohende) Handelsbeschränkungen eine Rolle gespielt haben mögen. Darüber hinaus wird zwar der Einfluß lohnkosteninduzierter Standortverlagerungen spürbar, wobei Schwellenländer mit einer gewissen Mindest-Infrastrukturausstattung den Niedriglohnländern vorgezogen werden.

Produktions- und Absatzstrukturen

(29) Betrachtet man die Veränderungen der Produktions- und Absatzstrukturen der deutschen Volkswirtschaft seit Anfang der siebziger Jahre im Gesamtzusammenhang (hier im formalen Rahmen von Input-Output-Tabellen), so zeigen sich

— eine wachsende Einbettung in die Weltwirtschaft. Sowohl die Exporte als auch die Importe stiegen in realer Rechnung um über 5 v. H. jährlich an — und damit doppelt so schnell wie die Gesamtnachfrage oder die Produktion. In jeweils vier von fünf Branchen waren die Exporte die wachstumsstärkste Nachfragekomponente;

— eine deutliche Abschwächung der inländischen Endnachfrage. Dies gilt in besonderem Maße für die Investitionen, hier mußten vor allem das Baugewerbe, der Stahlbau und der Maschinenbau

reale Nachfrageeinbußen hinnehmen. Es kam belastend hinzu, daß der Anteil der Importe an den Investitionsgüterlieferungen insgesamt gestiegen ist, sich von 4,3 v. H. in 1970 auf 10,1 v. H. in 1980 mehr als verdoppelt hat. Der reale Private Verbrauch ist in den vergangenen 15 Jahren mit 2,4 v. H. pro Jahr nur noch unwesentlich schneller gestiegen als die übrigen Nachfrageaggregate. Dennoch konnte in einigen Bereichen durch die steigende Nachfrage nach höherwertigen Gebrauchsgütern der Investitionsrückgang wenigstens teilweise kompensiert werden. Veränderte Konsumentenpräferenzen begünstigten auch die Anbieter von Finanz- und Kommunikationsdienstleistungen;

- eine Umschichtung der unternehmerischen Zwischennachfrage zugunsten von hochwertigen technologieintensiven Vorprodukten sowie Dienstleistungen und zu Lasten von Energie, Rohstoffen, Vorprodukten und Halbzeugen.

Generell ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß das überdurchschnittliche Wachstum vieler Dienstleistungsbereiche überwiegend von der unternehmerischen Zwischennachfrage getragen wurde: Produzentenbezogene Dienstleistungen expandierten rascher als personenbezogene Dienste (und, so wäre hinzuzufügen, einige Dienstleistungsbereiche wie Großhandel, Eisenbahnen, Schiffahrt und Gastgewerbe stagnierten).

Intensität des Strukturwandels

(30) Strukturveränderungen der deutschen Wirtschaft, also eine Zu- oder Abnahme des Anteils einer Branche an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung oder der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, vollziehen sich i. a. in zyklischen Schüben. So realisieren expansive Branchen ihre Anteilsgewinne vor allem in Hochkonjunkturjahren, wachstumsschwache Branchen ihre (relativen) Verluste dagegen in konjunkturellen Abschwungphasen. Die Intensität bzw. das Tempo des Strukturwandels und die Stärke der zyklischen Ausschläge stehen in einem wechselseitigen, einander verstärkenden Zusammenhang, wobei indes Ursache und Wirkung nicht getrennt werden können. Gleiches gilt auch für die Beobachtung, daß sowohl in kurz- wie in langfristiger Betrachtung die Intensität des Strukturwandels (von realer Wertschöpfung, Investitionstätigkeit und/oder Beschäftigung) parallel zur gesamtwirtschaftlichen Wachstumsabschwächung zurückgegangen ist. Die Abnahme kurzfristiger Strukturveränderungen könnte darüber hinaus durch die Umschichtungen in der Branchenstruktur selbst, d. h. den Bedeutungsverlust des Warenproduzierenden Gewerbes mitbeeinflußt worden sein: In den Dienstleistungsbereichen scheinen die konjunkturellen Schwankungen schwächer, die Neigung zu langfristigen Dispositionen insbesondere beim Arbeitskräfteeinsatz größer zu sein.

Arbeitsangebot und -nachfrage

(31) Auch in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ist der Arbeitsmarkt ein Nachfragermarkt geblieben. Bereits Mitte der siebziger Jahre hatte sich ein grundlegender Wandel in den Knappheitsrelationen ergeben; damals überstieg erstmals für einen längeren Zeitraum die Zahl der registrierten Arbeitslosen die der gemeldeten offenen Stellen. Seitdem steigt das Arbeitsangebot als Folge demographischer Veränderungen und einer erhöhten Erwerbsneigung kontinuierlich an. Die Arbeitsnachfrage blieb zuletzt, von konjunkturellen Schwankungen abgesehen, konstant. Hierin spiegeln sich — wie dargelegt — die unternehmerischen Anpassungsreaktionen an veränderte Rahmendaten und Erlösbedingungen wider.

Die letzten Jahre des Beobachtungszeitraums sind indes durch eine relative Entspannung der Arbeitsmarktlage gekennzeichnet: Im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs erhöhte sich die Zahl der abhängig Beschäftigten von 1983 bis 1986 um etwa 440 000 Personen, die Zahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen sank erstmals seit Beginn der sechziger Jahre nicht mehr. Dies reichte zwar nicht aus, um die im vorangegangenen Abschwung 1980/83 eingetretenen Arbeitsplatzverluste (knapp 1 Mio.) wettzumachen, verhinderte aber gleichwohl einen weiteren Anstieg der Erwerbslosigkeit.

Sektoraler Beschäftigungswandel

(32) Neue Arbeitsplätze entstanden in den vergangenen 15 Jahren ganz überwiegend in jenen Sektoren, die kollektive Dienstleistungen bereitstellen (etwa 60 v. H. aller zusätzlichen Arbeitsplätze). Auch jenseits des staatlichen Einflußbereiches waren es vor allen Dingen die Dienstleistungssektoren, die einen höheren Arbeitskräftebedarf verzeichneten, vor allem, wenn sie in ihrem Leistungsspektrum auf die unternehmerische (Vorleistungs-)Nachfrage ausgerichtet sind.

Ein hoher Freisetzungsdruck bestand in der Landwirtschaft und im Baugewerbe, aber auch viele Zweige des Verarbeitenden Gewerbes waren zu einem Abbau ihrer Beschäftigung gezwungen. Seit 1983 indes steigt gerade im Verarbeitenden Gewerbe der Arbeitskräftebedarf wieder deutlich an: Insbesondere Branchen, die in hohem Maße in den internationalen Wettbewerb eingebunden sind, wie z. B. die Elektrotechnik, der Maschinenbau oder die Herstellung von Büromaschinen und ADV-Geräten haben erkennbar zum Beschäftigungsaufbau beigetragen.

Veränderungen der Berufsstrukturen

(33) Diese quantitativen Veränderungen des Arbeitskräfteeinsatzes sind aber nur ein Teil — und vermutlich ein minder bedeutsamer Teil — der Anpassungsmaßnahmen, mit denen die Unternehmen auf veränderte Nachfrage- und Produktionsbedingungen reagieren. Andere können in den qualitativen Veränderungen des Arbeitskräftebedarfs zum Ausdruck kom-

men, und hier nicht zuletzt in den Veränderungen der Berufsstrukturen: Hinter dem Verlust von insgesamt 1,1 Mio. Arbeitsplätzen, der zwischen 1970 und 1986 eingetreten ist, verbergen sich

— Bedeutungsverluste vor allem in solchen Berufen, die sich aus der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Warenproduzierenden Gewerbe und zur Landwirtschaft definieren;

— Arbeitsplatzgewinne für die Dienstleistungs- und die Verwaltungs- und Büroberufe; bei letztgenannten allerdings mit in den achtziger Jahren deutlich verminderter Intensität;

— eine wachsende Zahl von Erwerbstätigen, die weniger qualifizierte Produktionstätigkeiten ausüben. Es wäre allerdings voreilig, hiervon auf eine zunehmende Tendenz zu minderwertiger Beschäftigung zu schließen. Die Expansion konzentrierte sich hier vor allem auf die siebziger Jahre; seit 1980 geht die relative Bedeutung minderqualifizierter Erwerbstätiger eher wieder zurück;

— eine insgesamt wachsende Nachfrage nach höherqualifizierten Berufen wie Ingenieuren und Technikern, sowie nach unternehmerischen und organisatorischen Berufen.

Damit im Zusammenhang steht offensichtlich eine Entwicklung, die oftmals als „Tertiarisierung der Warenproduktion" bezeichnet wird, d. h. eine wachsende Bedeutung typischer Handels- und Dienstleistungsberufe (Verkäufer, Werbeberufe, wirtschafts- und rechtsberatende Berufe, Ingenieure, Bank- und Versicherungsberufe) innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes. Derartige Tendenzen sind unverkennbar, sie trugen allerdings nicht zu einer signifikanten Erhöhung des Anteils höherqualifizierter Erwerbstätiger bei.

Probleme des Arbeitsmarktausgleiches

(34) Ein strukturelles Arbeitsmarktungleichgewicht, etwa in der Form, daß Angebot und Nachfrage in qualitativer Hinsicht nicht kompatibel sind oder daß unterschiedliche Branchenkonjunkturen zu nachhaltigen Beschäftigungsproblemen geführt hätten, läßt sich auch in den achtziger Jahren nicht feststellen. Die Hartnäckigkeit der Schwierigkeiten beim Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage liegt vielmehr darin begründet, daß es bisher nicht gelungen ist, die Bedingungen für ein Wirtschaftswachstum zu schaffen, das im nötigen Maße rentable und international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze mit sich bringen würde. Dies ist vor allem ein Problem der globalen Wirtschafts- bzw. Beschäftigungspolitik. Die Mittel der Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Verminderung von Friktionen abstellt (Erhöhung der Markttransparenz durch Effektivierung von Arbeitsvermittlung, Unterstützung der räumlichen und qualifikatorischen Mobilität und Flexibilität) sind bei der Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit naturgemäß begrenzt. Dennoch sollte gerade auf die Aus- und Weiterbildung vor allem der Arbeitslosen auch weiterhin verstärkter Wert gelegt werden, da die Chancen für eine Beschäftigung mit besserer Qualifikation steigen.

Staat und Strukturwandel

(35) Nach den unverändert gültigen Leitlinien der sektoralen Strukturpolitik können und sollen durch staatliche Interventionen unerwünschte Ergebnisse des Strukturwandels abgemildert und vermeintliche oder tatsächliche Wachstumshemmnisse in für zukunftsträchtig gehaltenen Wirtschaftsbereichen abgebaut werden. Ein wichtiges — und seit langem heftig umstrittenes — Instrument sind hierbei die Subventionen. Darüber hinaus reguliert der Staat aus verschiedenen, teilweise nur aus der historischen Entwicklung heraus verständlichen Motiven, die Zugangsbedingungen, Preise und Organisationsformen auf privaten Märkten.

Subventionen und Beschäftigung

(36) Eine kritische Analyse der Subventionen für wachstumsschwache Bereiche — bei denen also die Befürchtung, freigesetzte Arbeitskräfte würden nicht oder nicht rechtzeitig genug einen neuen Arbeitsplatz finden, Anlaß für die Subventionsgewährung gewesen sein dürfte — deckt Widersprüche zwischen den ursprünglichen Zielen, den eingesetzten Instrumenten und den tatsächlichen Wirkungen auf: Zu erwarten wäre eine Politik, für die die Streckung des Beschäftigungsabbaus im Vordergrund steht. In ihrer konkreten Ausgestaltung erleichtern die Subventionen jedoch in vielen Fällen eine Verwendung die Mittel zur Rationalisierung und Produktivitätssteigerung, was den Freisetzungsdruck erhöht und zu neuen Subventionsforderungen Anlaß geben kann.

Subventionen für FuE

(37) Forschung und Entwicklung außerhalb der Grundlagenforschung und anderer Forschungsbereiche von allgemeinem Interesse — z. B. Verteidigungstechnologie, Weltraumforschung und Forschung zur Humanisierung der Arbeitswelt — wurden seit Anfang der achtziger Jahre in zunehmendem Umfang subventioniert. Die gängigen Argumente für eine derartige Politik vermögen einer kritischen ökonomischen Analyse nicht standzuhalten. Wenngleich daher diese Subventionen ordnungspolitisch fragwürdig erscheinen, darf nicht übersehen werden, daß bei einem derzeitigen Umfang von etwa 3 Mrd. DM schwerwiegende Verzerrungen der marktwirtschaftlichen Allokation nicht zu befürchten sind.

Subventionsabbau

(38) Der Mißerfolg der bislang geführten Subventionspolitik gegenüber Stagnationsbranchen dürfte bei den vermeintlich Begünstigten — also den Landwirten, Bergleuten, Stahlwerkern und den Beschäftigten im Schiffbau — die Einsicht reifen lassen, daß subven-

tionierte Arbeitsplätze auch unsichere Arbeitsplätze sind. Gerade in den letzten Jahren müßte das Verständnis für eine am Subsidiaritätsprinzip orientierte Politik gewachsen sein. Es ist Aufgabe der politischen Instanzen, trotz aller Schwierigkeiten offen für eine zukunftsorientierte Politik einzutreten, die nicht länger die Erhaltung überkommener Strukturen anstrebt, sondern neue Perspektiven aufzeigt. Bestehende und erstmals gewährte Subventionen sollten zeitlich befristet, den Begünstigten ein Verzicht auf Einkommenssteigerung bzw. Gewinnausschüttung zugemutet werden. Dies impliziert die Aufgabe, mindestens aber die Lockerung der für viele Bereiche formulierten Paritätsziele.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333